

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA

LETÍCIA NÚÑEZ ALMEIDA

**TOLERÂNCIA ZERO OU NOVA PREVENÇÃO: A EXPERIÊNCIA DA  
POLÍTICA DE SEGURANÇA PÚBLICA DO MUNICÍPIO DE PORTO  
ALEGRE – RS**

Porto Alegre

2007

LETÍCIA NÚÑEZ ALMEIDA

**TOLERÂNCIA ZERO OU NOVA PREVENÇÃO: A EXPERIÊNCIA DA  
POLÍTICA DE SEGURANÇA PÚBLICA DO MUNICÍPIO DE PORTO  
ALEGRE – RS**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação, do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre.

Orientador: Prof. Dr. Luciano Fedozzi

Porto Alegre

2007

LETÍCIA NÚÑEZ ALMEIDA

**TOLERÂNCIA ZERO OU NOVA PREVENÇÃO: A EXPERIÊNCIA DA  
POLÍTICA DE SEGURANÇA PÚBLICA DO MUNICÍPIO DE PORTO  
ALEGRE – RS**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação, do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre.

Orientador: Prof. Dr. Luciano Fedozzi

Aprovada em \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_.

BANCA EXAMINADORA

---

Prof. Dr. Luciano Fedozzi (UFRGS)

---

---

---

## **AGRADECIMENTOS**

Qualquer pessoa minimamente saudável se emociona na hora de pensar nos agradecimentos, é chegada a hora de dar uma mexida nas boas e más lembranças que acompanham a elaboração desse trabalho. Mesmo parecendo meio piegas, não vou perder a oportunidade de homenagear as pessoas que fizeram parte desse processo.

Eu tive todos os motivos possíveis para desistir deste curso de Mestrado, e por isso, esses agradecimentos são a todos que estiveram do meu lado e de alguma forma ajudaram a encontrar em mim as razões para não abandonar esse projeto.

Começando pelo meu pai e pela minha mãe, Nei e Graciela Almeida, empreendedores da vida, que viabilizaram financeiramente e emocionalmente essa dissertação... “gracias a la vida que me ha dado tanto”...

Mas como nem só de sentimentos se faz uma dissertação, nada teria acontecido sem a impecável orientação do amigo e Prof. Dr. Luciano Fedozzi, que com seu rigor científico e gentileza, se aproximou do que entendo ser um Tipo Ideal de orientador. Gracias!!

Sinto-me privilegiada em ter conhecido professores como Rodrigo Gueringueli de Azevedo que, com seu brilhantismo e humildade acadêmica (coisa rara no mercado), sempre esteve presente em momentos importantes nesses dois anos.

Aos Professores, Doutores e Amigos Luiz Antônio Bogo Chies e Marcos Rolim, gracias pela confiança depositada em mim ao abrirem as portas das salas de aula e por serem as magníficas pessoas que são. Ao Amigo Prof. Dr. José Carlos dos Anjos por estar sempre por perto.

À Assessoria Comunitária da SMDHSU e aos agentes da Guarda Municipal pela paciência com que responderam minhas infinitas perguntas, em especial aos amigos: Paulinho, Marcos, Sandro, Wagner, Augusto, Emilene, Gilmar, Lorecinda e Ferrari. Ainda da SMDHSU, um agradecimento especial ao Secretário Kevin Krieger e ao Secretário Marco Antônio Seadi por todas as oportunidades. Agradeço também aos participantes dos Fóruns Regionais de Segurança pela atenção com que me receberam como pesquisadora.

Gracias aos Manos da Periferia por terem dividido comigo a riqueza do seu mundo e seus universos de sentimentos, em especial aos militantes Juninho e Juquinha da Restinga, Mano Oxi da Nação *Hip Hop* Brasil, Alemão Guará da Vila Cruzeiro e Manoel da CUFA. Da Região Cruzeiro meu agradecimento a todos da Associação de Moradores da Vila Tronco Neves (AMAVTRON) no nome de Paulo Jorge, presidente da Associação.

Nesses dois anos de mestrado eu ganhei e reganhei muitos amigos espetaculares, Muchíssimas gracias aos meus queridos Ticcia (meretíssima), Alex (com x), Tarson Núñez, Fabinho Mansur (Zé Pequeno), Hericka Dias, Flia Fogo Amaral, Sappori (BH/PE), Andrézinho (Satolep), Pilar (Niger), Nati (Goofy), Fabrício Mineiro, Rafa Bixo (Noz), Zé Colaço (serendipity), AnaP (Libertad), Dani teacher, Luís e Ana Freitas (NPPPI), Jésus (BH), Sheila (BH) e a índia Maria Paula.

Agradeço de coração aos que são excluídos de tudo e mesmo assim apostam no diálogo, aos meus ancestrais charruas, ao povo da rua e aos poetas e pintores que me fizeram companhia nesses últimos meses.

E como sempre o mais importante fica para o final da seção... gracias ao Sérgio, meu terapeuta, por existir.

A todos os Orixás!!

## RESUMO

O tema deste trabalho insere-se na problemática das concepções de políticas de segurança urbana, utilizando-se como objeto de estudo empírico o município de Porto Alegre, Rio Grande do Sul, em razão de sua Administração Municipal estar investindo em formas alternativas de enfrentar os problemas afetos à segurança pública. Dessa forma, o objetivo dessa pesquisa não é avaliar ou descrever como funciona a política municipal de segurança urbana, e sim investigar a complexidade de fatores envolvidos no processo, tais como: a participação social e as ações de tal política em relação à criminalidade juvenil, buscando descobrir se essa experiência empírica se aproxima mais do modelo denominado teoricamente de Nova Prevenção ou do batizado como Tolerância Zero.

**Palavras-chave:** Políticas de Segurança Pública. Participação Social. Criminalidade Juvenil.

## **ABSTRACT**

The theme of this work focuses on the problem of public safety political conceptions, guided by the objective empirical study that took place in the city of Porto Alegre, Rio Grande do Sul, due to the investments made by its administration in alternative forms of facing the problems regarding public safety. Thus, the objective of this research is not to evaluate nor to describe how the city urban safety politics works, but rather investigate the complexity of the factors involved in such process, such as: social participation and the political approach on juvenile criminality, always aiming at discovering if this empirical experiment is closer to the concept theoretically named as Nova Prevenção (New Prevention) or the one called Tolerância Zero (Zero Tolerance).

**Key words:** Public Safety Politics. Social Participation. Juvenile Criminality.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

|   |    |
|---|----|
| Quadro 1 – Tipologia da política de segurança “Tolerância Zero”.....  | 42 |
| Quadro 2 – Tipologia da política de segurança “Nova Prevenção”.....   | 43 |
| Quadro 3 – Documentos escolhidos para análise.....  | 49 |
| Gráfico 1 – Comparativo das taxas médias de homicídios por 100 mil habitantes –<br>Porto Alegre 1980-2003.....        | 51 |
| Figura 1 – População absoluta e relativa por região do OP – Porto Alegre.....   | 62 |
| Gráfico 2 – Taxas médias de homicídios das regiões de Porto Alegre 2000-2003.....                                     | 64 |
| Gráfico 3 – Participação dos homicídios masculinos no total de homicídios ocorridos<br>em Porto Alegre 2000-2003..... | 81 |
| Quadro 4 – Critérios e indicadores para análise.....  | 84 |



## SUMÁRIO

|  |           |
|--|-----------|
| <b>1 INTRODUÇÃO</b> .....  | <b>11</b> |
| 1.1 MUNICIPALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS DE SEGURANÇA E A EXPERIÊNCIA DE PORTO ALEGRE ..... | 11        |
| 1.2 OBJETIVOS DA PESQUISA .....  | 13        |
| <b>2 POLÍTICAS DE COMBATE À VIOLÊNCIA URBANA</b> .....                               | <b>15</b> |
| 2.1 DAS TEORIAS DO CONSENSO À TEORIA DO CONFLITO SOCIAL .....                        | 15        |
| <b>2.1.1 O ato delituoso na sociologia clássica</b> .....                            | <b>27</b> |
| <b>2.1.2 A nova criminologia do conflito social</b> .....                            | <b>30</b> |
| 2.2 CONCEPÇÕES DE POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA .....                               | 33        |
| <b>2.2.1 A Política de Segurança denominada como Tolerância Zero</b> .....           | <b>34</b> |
| <b>2.2.2 A Política de Segurança denominada como Nova Prevenção</b> .....            | <b>37</b> |
| 2.3 TIPOS IDEAIS DAS POLÍTICAS DE TOLERÂNCIA ZERO E DE NOVA PREVENÇÃO .....          | 41        |
| <b>3 MÉTODO DE PESQUISA</b> .....  | <b>44</b> |
| 3.1 DESCRIÇÃO DAS FERRAMENTAS UTILIZADAS .....                                       | 44        |
| <b>3.1.1 Técnicas e Instrumentos Qualitativos</b> .....                              | <b>44</b> |
| 3.2 A ANÁLISE DE CONTEÚDO COMO PRINCÍPIO .....                                       | 47        |
| <b>4 A EXPERIÊNCIA DE PORTO ALEGRE</b> .....   | <b>50</b> |
| 4.1 BREVE HISTÓRICO .....  | 50        |
| 4.2 VIZINHANÇA SEGURA: A POLÍTICA DE SEGURANÇA PARA PORTO ALEGRE .....               | 54        |
| <b>4.2.1 Cidadania e Paz</b> .....   | <b>58</b> |
| <b>4.2.2 Relação da política de segurança com o Orçamento Participativo</b> .....    | <b>61</b> |
| <b>4.2.3 Fóruns Regionais de Segurança</b> .....                                     | <b>65</b> |
| <b>4.2.4 Da Participação Social no FRS</b> .....                                     | <b>69</b> |
| 4.3 OS JOVENS E A VIOLÊNCIA URBANA .....   | 71        |
| 4.4 REGIÃO CRUZEIRO: PARTICIPAÇÃO E JUVENTUDE .....                                  | 74        |
| <b>5 OBJETO SOCIOLÓGICO E HIPÓTESES DE INVESTIGAÇÃO</b> .....                        | <b>79</b> |
| 5.1 OBJETO SOCIOLÓGICO .....   | 79        |
| 5.2 O RECORTE EMPÍRICO DO ESTUDO .....   | 81        |
| 5.3 HIPÓTESE DE INVESTIGAÇÃO .....   | 82        |
| 5.4 CRITÉRIOS DE ANÁLISE DA POLÍTICA DE SEGURANÇA DE PORTO ALEGRE .....              | 83        |

|   |            |
|---|------------|
| <b>6 TOLERÂNCIA ZERO OU NOVA PREVENÇÃO: ANÁLISE DA EXPERIÊNCIA DE PORTO ALEGRE.....</b>           | <b>85</b>  |
| 5.1 PARTICIPAÇÃO DA POPULAÇÃO .....   | 85         |
| <b>6.1.1 A não-participação dos jovens da Cruzeiro no FRS .....</b>                               | <b>89</b>  |
| <b>6.1.2 Militantes da Sul: movimento Hip Hop e mobilização político-social .....</b>             | <b>92</b>  |
| 6.2 HETEROGENEIDADE E CONVIVÊNCIA ENTRE GRUPOS DISTINTOS .....                                    | 94         |
| 6.3 TRATAMENTO AOS GRUPOS CHAMADOS “DESVIANTES” OU <i>OUTSIDERS</i> .....                         | 101        |
| 6.4 PAPEL DO POLICIAMENTO NO ESPAÇO PÚBLICO .....   | 110        |
| <b>6.4.1 Interagencialidade entre instâncias de policiamento .....</b>                            | <b>117</b> |
| 6.5 INTERDISCIPLINARIDADE NAS AÇÕES GOVERNAMENTAIS E DA SOCIEDADE ORGANIZADA .....                | 119        |
| 6.6 TRANSVERSALIDADE DAS POLÍTICAS DE SEGURANÇA EM POLÍTICAS SOCIAIS, CULTURAIS E ECONÔMICAS..... | 121        |
| <b>7 CONCLUSÕES .....</b>   | <b>124</b> |
| <b>REFERÊNCIAS .....</b>  | <b>132</b> |
| <b>ANEXO A – Lei Complementar n. 487, de 14 janeiro de 2003.....</b>                              | <b>140</b> |
| <b>ANEXO B – Decreto n. 14.487, de 04 de março de 2004 .....</b>                                  | <b>145</b> |
| <b>ANEXO C – Decreto n. 14.706, de 09 de novembro de 2004.....</b>                                | <b>150</b> |

## 1 INTRODUÇÃO

### 1.1 MUNICIPALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS DE SEGURANÇA E A EXPERIÊNCIA DE PORTO ALEGRE

O tema deste trabalho insere-se na problemática das concepções de políticas de segurança urbana, utilizando-se como recorte empírico o município de Porto Alegre, no Rio Grande do Sul.

O aumento dos índices de violência urbana no país, a partir da década de 1980, somado à crise no sistema penitenciário fez com que grupos da população brasileira e parcela significativa da opinião pública demandassem respostas imediatas do Estado para o combate à violência urbana. Os problemas relacionados à segurança do cidadão passaram a gerar preocupação política e acadêmica, até então muito limitada no Brasil. Iniciaram-se pesquisas científicas sobre violência urbana, doméstica, ambiental, tráfico de drogas, etc. Da mesma forma, tem havido crescimento na criação de ONG's voltadas a esse tema, demonstrando mudanças da sociedade civil até então espectadora das decisões estatais em relação à segurança dos cidadãos.

Os governos federal e estadual começaram a demonstrar preocupação com a elaboração de políticas para tratar do problema da violência, com uma ênfase mais ampliada, em função da gravidade do problema social. Essas políticas se traduziram, inicialmente, na criação de delegacias de polícia especializadas e em investimentos para equipamentos, ou seja, corresponderam ao melhor aparelhamento da Polícia para combater a violência, em detrimento da elaboração de novas abordagens e soluções eficazes.

Em razão disso, começaram a surgir com mais frequência debates políticos voltados à temática dos Direitos Humanos. Ao mesmo tempo, atores organizados da sociedade civil, tais como ONG's e Associações de Bairro, passaram a discutir não só a situação de violência

local que enfrentam, mas também possíveis formas de mobilizar grupos sociais para questionar o papel do Estado e da sociedade, no que tange à questão da segurança pública.

Nos últimos dez anos, em função das demandas crescentes da opinião pública e da gravidade do problema da violência urbana, o poder federal e alguns municípios passaram a se manifestar sobre o assunto. Em 2000, o Governo Federal lançou o Plano Nacional de Segurança Pública, propondo uma política mais abrangente de apoio a iniciativas estaduais e municipais nas áreas relativas à segurança. Outra inovação foi a criação dos PIAPS (Plano de Integração e Acompanhamento dos Programas Sociais de Prevenção à Violência), também vinculados ao Governo Federal. Esses planos objetivaram articular iniciativas de vários setores do executivo federal, de modo que programas de várias áreas pudessem convergir em empreendimentos selecionados a partir de demandas formuladas pelas próprias municipalidades, por meio da ação coordenada do poder público local com a sociedade civil.

A partir desse momento, algumas iniciativas voltadas ao combate à violência urbana começam a surgir no âmbito municipal. O tema da segurança pública, a despeito da prerrogativa estadual nesta área, apareceu com força em várias cidades nas eleições municipais de 2000 e, com o início dos novos mandatos, começaram a ser elaborados Planos Municipais de Direitos Humanos e Segurança Pública (KAHN, 2005). Mesmo com o abandono dos PIAPS pela nova gestão do Governo Federal, em 2002, alguns municípios mantiveram seus programas de combate à violência, entre eles: Diadema/SP, Santo André/SP, Vitória/ES, Recife/PE e São Gonçalo/RJ.

Nesse novo contexto político em que estão sendo buscadas novas formas de gerir a problemática da segurança, no âmbito municipal, insere-se a experiência do município de Porto Alegre, capital do estado do Rio Grande do Sul, que dispõe de uma população de 1.360.590 habitantes<sup>1</sup>. A Prefeitura de Porto Alegre está investindo em formas alternativas de enfrentar os problemas afetos à segurança pública, propondo: a realização de um diagnóstico da situação de violência e de criminalidade local; a participação da comunidade por meio dos fóruns regionais de justiça e segurança; e, o apoio à criação das Áreas Integradas de Segurança Pública (AISPs).

A descentralização do poder decisório do Estado, por meio da participação direta dos cidadãos no planejamento da segurança urbana, ainda possui poucas experiências no Brasil e abre espaço para o surgimento de um novo prisma da problemática da criminalidade urbana.

---

<sup>1</sup> [www.observapoa.com.br](http://www.observapoa.com.br).

Esses novos processos podem levantar novas questões, tanto no que concerne ao caráter dos argumentos ligados às especificidades de cada setor interessado (ONG's, movimentos sociais, universidades, empresários e lideranças da comunidade), quanto no que diz respeito à legitimidade construída para a intervenção da gestão pública.

Dessa forma, tendo como fonte empírica a experiência do Município de Porto Alegre, no momento concreto da implantação de uma proposta participativa de discussão da segurança urbana municipal, neste trabalho visa-se analisar que tipos de mudanças a temática das políticas de segurança públicas podem estar sofrendo no município, quais as concepções de mundo envolvidas nesse processo e qual seu impacto na população.

## 1.2 OBJETIVOS DA PESQUISA

A proposta deste trabalho é investigar como funciona, como se caracteriza a política de segurança pública adotada em Porto Alegre, como experiência municipal de combate à criminalidade urbana. Entretanto, não se pretende questionar ou avaliar a eficácia de modelos de políticas públicas de segurança ou propor alternativas às ações existentes, mas sim elaborar uma análise sociológica desse processo.

As políticas municipais de segurança no país – voltadas à prevenção do crime – têm em comum o fato de reconhecerem como fundamental para suas ações a relação entre a gestão da segurança e a comunidade. Assim, neste trabalho visa-se analisar esta relação, investigar quem é essa “comunidade” e qual sua importância às políticas de segurança urbana. A hipótese aqui levantada é a de que esta relação pode ser complexa e dizer muito a respeito dos reais objetivos de uma política de segurança urbana, como um conjunto de ações governamentais que alicerça seus fundamentos na prevenção do crime.

Pretende-se investigar, ainda, qual a lógica e o contexto em que a administração municipal implementou suas ações e propor uma discussão teórica sobre o tema, buscando analisar se a experiência da política municipal de segurança de Porto Alegre se aproxima mais de um modelo de política de “Nova Prevenção” ou de “Tolerância Zero”, principais tendências discutidas hoje no meio acadêmico e político.

Inicialmente, são analisadas as características dos dois paradigmas teóricos, no intuito de entender as diferenças entre eles, e de que forma eles se traduzem em políticas reais aplicadas em contextos sociais.

A partir daí, busca-se, por meio de investigação empírica, fazer uma análise sociológica de como está sendo desenvolvida a política de segurança no município, no intuito de saber quem são seus atores e quais os seus objetivos, para, a partir daí, buscar o que pode estar por trás da implementação de uma nova proposta participativa de abordar a criminalidade urbana. Procura-se demonstrar as principais facetas de como é entendida e vivida a questão da segurança pública por atores sociais distintos, envolvidos nesse processo, seja como gestor público, seja como cidadão.

Como ensina Max Weber:

Uma coisa é certa em quaisquer circunstâncias: quanto mais geral é o problema de que se trata o que aqui significa, quanto mais ampla a sua importância cultural, tanto menos é acessível uma resposta unívoca a partir do material do conhecimento empírico, tanto mais incidem nele os axiomas últimos da crença e das idéias de valor. (WEBER, 2006, p.20)

Dessa forma, partindo da observação da situação de emergência da problemática da violência urbana e da segurança, e das ações políticas voltadas para a resolução desse problema no município de Porto Alegre, a idéia é buscar o não-aparente, na tentativa de evidenciar quais as principais concepções de políticas de segurança, investigando o que está em jogo quando diferentes atores são confrontados com a oportunidade de participar do debate sobre segurança urbana.

## 2 POLÍTICAS DE COMBATE À VIOLÊNCIA URBANA

### 2.1 DAS TEORIAS DO CONSENSO À TEORIA DO CONFLITO SOCIAL

Atrás de toda prática social há uma teoria.<sup>2</sup>

As políticas de segurança pública são projetos estatais que visam manter a ordem social, a fim de controlar o que é considerado “crime” pelas sociedades, utilizando-se para isso de meios organizacionais, recursos humanos e instrumentos de poder. Parte-se do pressuposto de que as concepções de políticas públicas de segurança são resultado de um processo histórico, construído (pelos grupos sociais), a partir de suas experiências e ideologias a respeito de qual seria o papel do Estado em relação à segurança urbana.

Com o intuito de entender o caminho teórico que foi percorrido até se chegar ao que hoje se denomina de políticas de segurança pública, propõe-se abordar algumas teorias sobre o papel do Estado em relação à violência em geral, para que posteriormente sejam analisadas as concepções atuais dessas políticas.

A relação entre o Estado e a administração da violência vem sendo abordada de formas diversas por filósofos e cientistas sociais. Entende Soares (1996, p. 20) que no pensamento social clássico ocorre algo semelhante ao que se verifica com as opiniões correntes da população: “nem todos estamos falando da mesma coisa quando nos referimos à violência”. Ainda segundo Soares (1996) a problemática, envolvendo a relação entre violência e Estado, foi introduzida no pensamento social moderno por Thomas Hobbes e Nicolau Maquiavel.

---

<sup>2</sup> Informação verbal: Prof.<sup>a</sup> Sandra Jovchelovitch, no Seminário “A diversidade do saber”, na PUCRS, em abril de 2006.

Nicolau Maquiavel tratou o tema da violência, desnudando as hipocrisias vigentes e trazendo à luz o fato de que a força é o recurso elementar e inevitável do poder, no qual a violência ocupa função destacada nas disputas e estratégias para comover o povo e produzir reações de acordo com as conveniências políticas. Em *O príncipe*, Maquiavel (1981) explicou a necessidade de o príncipe praticar o “mal”, como forma de manter o domínio do poder e do controle do Estado. A violência seria uma forma de manutenção das ideologias de poder, nas palavras do florentino:

Daí o fato de todos os profetas armados terem vencido e de os desarmados se terem arruinado. É que, além do que já disse, a natureza dos povos é vária; e se é fácil persuadi-los em relação a alguma coisa, é difícil mantê-los nessa persuasão, razão porque é necessário estar preparado para, quando eles não mais acreditarem, fazê-los acreditar pela força. (MAQUIAVEL, 1981, p. 59)

Hobbes (2006) não foi menos cético que Maquiavel no reconhecimento de que dadas as disposições do ser humano e as características dos cenários em que os indivíduos se encontram para o ensaio da vida coletiva, não há como esperar paz ou qualquer modalidade minimamente equilibrada de vida comum. Isto é, não haverá um mínimo de estabilidade e segurança sem um poder constituído de violência para preservar a ordem, manter a liberdade dos cidadãos e fornecer uma segurança coletiva.

A tese Hobbesiana, com revisões e mudanças, atravessou séculos do pensamento social, baseando-se na idéia-chave de que a concentração despótica da violência representa condição indispensável para a domesticação da violência selvagem e ilimitada, concebida como ameaça, por excelência, à ordem social (SOARES, 1996). A violência por parte do Estado não é subsidiária à ordem social estabelecida entre os indivíduos, e, sim os indivíduos necessitam ser controlados de forma ostensiva para viverem em sociedade de forma harmônica.

Os pactos, sem a força, não passam de palavras se substância para dar qualquer segurança a ninguém. Apesar das leis naturais – que cada um respeita quando tem vontade de respeitar e fazer isso com segurança, se não for instituído um poder suficientemente grande para nossa segurança, cada um confiará, e poderá legitimamente confiar, apenas em sua própria força e capacidade, como proteção contra todos os outros. (HOBBS, 2006, p. 127-128)

Para Hobbes, o meio encontrado para concentrar esse poder central foi o estabelecimento do Estado político, propôs, então, a necessidade de criação do Leviatã,



monstro que morreria se não realizasse a sua missão: proporcionar a segurança dos súditos. É considerado um ser artificial, de categoria divina e não age de acordo com sua vontade porque sua autoridade foi consentida pelos membros de seu governo. Portanto, todos os seus atos constituem, necessariamente, os desejos da coletividade e, como consequência, quem o contestasse estaria se opondo a si mesmo.

Por outro lado, o francês Jean Jacques Rousseau (2001) entendeu a ordem social como um direito sagrado que serve de base para todos os demais, mas que não advém da natureza e sim de convenções que são a base de toda autoridade legítima entre os homens. O Estado, na teoria rousseauiana, constitui uma pessoa moral, cuja vida consiste na união de seus membros por meio do pacto social que dá ao corpo político um poder absoluto sobre todos, e é esse mesmo poder que, dirigido pela vontade geral, recebe o nome de soberania (ROUSSEAU, 2001, p.39).

A convenção seria um acordo onde as forças existentes, seriam unidas em prol do coletivo, nas palavras de Rousseau:

Encontrar uma forma de associação que defenda e proteja com toda força comum a pessoa e os bens de cada associado, e pela qual cada um, unindo-se a todos, só obedeça, contudo, a si mesmo e permaneça tão livre quanto antes. (ROUSSEAU, 2001, p. 20)

Nesse sentido, o soberano é formado pelos particulares e por isso não tem interesse contrário ao deles, o poder soberano não tem nenhuma necessidade de garantia em face dos seus súditos; diferente do Leviatã que tem como fim a proteção dos mesmos, o pacto social torna impossível que o corpo queira prejudicar todos os seus membros. Isso não obsta que cada indivíduo possa, como homem, ter uma vontade particular oposta ou diversa ao interesse comum, porém o compromisso com o todo chamado de pacto social é mais forte e cria o compromisso entre a vontade geral de todos que constituem o soberano (ROUSSEAU, 2001, p.25).

Essa teoria da constituição do Estado considera as pessoas privadas que compõem a pessoa pública e cuja vida privada e liberdade são independentes dela. O autor distingue os direitos dos indivíduos dos do soberano, e os deveres que os primeiros devem cumprir na qualidade de súditos, e o direito natural que devem gozar na qualidade de homens. Explica Rousseau, em sua obra *O contrato social*: “(...) que no tocante a tudo quanto cada um aliena, pelo pacto social, de seu poder, de seus bens e de sua liberdade, convém-se que representa

somente a parte de tudo aquilo cujo interesse à comunidade”. (ROUSSEAU, 2001, p.39). O Estado-soberano pode cobrar serviços dos indivíduos (súditos), mas não pode onerá-los com nenhuma pena inútil à comunidade, pois sob a lei da razão nada se faz sem causa.

Dessa forma, entende-se que a teoria de Rousseau em relação ao Estado estabelece tal igualdade entre os cidadãos que todos eles se comprometem sob as mesmas condições e devem gozar dos mesmos direitos sem a coação de um agente externo à própria vontade geral. Isso se dá em razão de o soberano só conhecer o corpo da nação e não distinguir nenhum daqueles que a compõem, obrigando e favorecendo igualmente os cidadãos numa convenção do corpo com cada um dos membros (ROUSSEAU, 2001, p.41).

Essas diferentes teorias sobre a relação entre Estado e violência mostram-se como o reflexo da preocupação de como poderia se construída uma forma de proporcionar segurança estatal para os indivíduos em sociedade e quais as repercussões que ela teria no poder do próprio Estado. Vê-se que, historicamente, ele foi entendido, por filósofos e cientistas sociais e políticos, como detentor da força e regulador das relações tidas como violentas; porém, hoje, este tema está sendo abordado de forma analítica, no que tange às possíveis repercussões da utilização de mecanismos controladores ou estimuladores da coação física do Estado em relação à população.

As teorias clássicas de Maquiavel (1981), Hobbes (2006) e Rousseau (2001) serviram de base para novas perspectivas de análise da relação entre Estado, violência e população. A mais importante para este trabalho é a Escola de Criminologia Clássica que, segundo o criminologista Ian Taylor (TAYLOR, 1990), teve sua origem na filosofia iluminista na qual os direitos do homem tinham que ser protegidos da corrupção e dos excessos das instituições existentes, como penas arbitrárias e delitos mal definidos. Nesse contexto, César Beccaria, em sua obra *Dos delitos e das penas* (1950), formulou, pela primeira vez, os princípios da criminologia clássica baseados nas teorias de Hobbes, Rousseau e Montesquieu.

A obra de Beccaria (1950) se fundamenta na idéia de que a legislação pensada como convenções elaboradas por homens livres e não como instrumento das paixões da minoria ou produto do acaso e do momento, seria o único instrumento capaz de construir uma sociedade com mais igualdade de condições entre os indivíduos. Nesse sentido, a lei deveria ser obra de um “prudente observador” da natureza humana, que soubesse dirigir todas as ações da sociedade com um único fim: todo o bem estar possível para a maioria.

Ligado ao movimento filosófico-humanitário, da segunda metade do séc. XVIII, que reagia contra as distinções sociais exclusivamente baseadas nos privilégios de certas classes, o filósofo italiano denunciava: a falta de preocupação com as irregularidades dos processos criminais, os abusos de poder sem limites e o fazer cessar os exemplos bem freqüentes de frias atrocidades que os homens poderosos encararam como seus direitos. (BECCARIA, 1950)

Nas palavras de Cesare Beccaria:

Entretanto, os dolorosos gemidos do fraco, sacrificado à ignorância cruel e aos opulentos cobardes; os tormentos atrozes que a barbárie inflige por crimes sem provas, ou por delitos quiméricos; o aspecto abominável dos xadrezes e das masmorras, cujo horror é ainda aumentado pelo suplício mais insuportável para os infelizes, a incerteza. (BECCARIA, 1950, p.27).

Em razão dessas situações, que o autor entendia como sendo de barbárie absoluta em relação à liberdade do homem, ele buscou investigar: a) quais eram as origens das penas e do fundamento de punir; b) quais seriam as punições aplicáveis aos diferentes crimes; c) se a pena de morte era verdadeiramente útil, necessária e indispensável para a segurança e a boa ordem da sociedade; d) se eram justos os tormentos e as torturas; e) quais os melhores meios de prevenir os delitos e quais as influências que eles exercem sobre os costumes (BECCARIA, 1950, p.28).

A partir dessas indagações, Beccaria escreve o primeiro texto sobre prevenção do delito: “Dos meios de prevenir o crime”. A idéia principal defendida pelo autor é a de que é melhor prevenir os crimes do que ter de puni-los, e todo o legislador sábio deve procurar antes impedir o mal do que repará-lo; e ainda, a de que uma boa legislação é a arte de proporcionar aos homens o maior bem-estar possível e preservá-los de todos os sofrimentos que se lhes possam causar, segundo o cálculo dos bens e dos males desta vida. Nas palavras do autor,

(...) o meio mais seguro, mas ao mesmo tempo mais difícil de tornar os homens menos inclinados a praticar o mal, é aperfeiçoar a educação. Se prodigalizardes luzes ao povo, a ignorância e a calúnia desaparecerão diante delas, a autoridade injusta tremerá, só as leis permanecerão inabaláveis, todo-poderosas; e o homem esclarecido amará uma constituição cujas vantagens são evidentes, uma vez conhecidos seus dispositivos, e que dá bases sólidas à segurança pública (BECCARIA, 1950, p.196).

Dessa forma, segundo o autor, para prevenir crimes, as leis deveriam ser claras, simples e não poderiam favorecer a nenhuma classe particular, para que assim pudessem proteger igualmente cada membro da sociedade e serem a única instituição capaz de causar “tremor” no cidadão (BECCARIA, 1950, p.193).

Segundo o Ian Taylor (1990) a teoria clássica da criminologia, que teve seus primeiros princípios pensados por Cesare Beccaria, é a teoria do controle social, que se caracteriza por fixar em primeiro lugar a forma como o Estado deve se posicionar frente ao delinqüente, para depois pensar nas atitudes que caracterizam a delinquência e a base social do direito penal. Essa teoria, como já foi dito, tem suas bases na teoria do contrato social (também chamada de utilitarista) que se alicerça em três hipóteses principais: a) postula o consenso entre homens racionais acerca da moralidade e da imutabilidade da distribuição dos bens; b) entende que todo comportamento ilegal, produzido em uma sociedade onde foi celebrado um contrato social, é essencialmente patológico ou irracional e característico de homens que, pelos seus defeitos pessoais, não podem celebrar contratos; c) tem como consequência das suposições anteriores o fato de que os teóricos do contrato social teriam um conhecimento especial dos critérios, para determinar o nível de racionalidade de um ato, esses seriam os de utilidade para sociedade, e é dessa idéia que surge a nome de teoria utilitarista ou utilitarismo (TAYLOR, 1990, p.21).

O utilitarismo, segundo Taylor (1990), não é uma teoria que pressupõe a igualdade dos indivíduos em todos os sentidos, e sim, que os homens são iguais na sua capacidade de raciocínio, já que essas idéias foram elaboradas numa sociedade fundada na propriedade privada, não poderia a igualdade ser considerada de forma total. Entende o autor que a teoria utilitarista foi baseada numa contradição entre a defesa da igualdade e a ênfase na propriedade, pois não presta atenção ao fato de que a carência de bens pode aumentar a probabilidade de um homem cometer delitos, e as recompensas por não cometê-los podem estar apenas à disposição de quem já possui fortuna.

Nesse sentido, os teóricos utilitaristas nunca investiram no debate sobre a supremacia moral e racional da burguesia, e sim, concentraram-se nas questões atinentes à legislação e ao destino que deveria ser dado aos delinqüentes, ou seja, nos problemas relacionados à administração do controle por parte do Estado (TAYLOR, 1990, p.23).

A aplicação efetiva das premissas – contrato social e controle social – da escola clássica da criminologia tiveram dificuldades em adequar-se na realidade dos fatos da Europa

do século XIX. As contradições se manifestaram quando tentaram implementar medidas penais universais, foi impossível omitir-se frente aos determinantes da ação humana e atuar como se o castigo e o encarceramento pudessem ser medidos de forma idênticas.

Então, em razão da limitação dos princípios clássicos, no que diz respeito à concentração do foco no ato delitivo e o desdém pelas diferenças individuais entre os atores tidos como delinquentes, advogados e penalistas da época imprimiram esforços e modificaram os princípios clássicos da época criando a escola neoclássica, que foi a base da maioria dos regimes jurídicos do Ocidente.

Num primeiro momento, os neoclássicos focaram sua preocupação em introduzir a idéia de que o contexto dos atos delitivos, os antecedentes do autor do delito e a sua capacidade de atuar livremente, exigiam prioridade da atenção dos magistrados no momento de impor penalidades. A teoria neoclássica, da mesma forma que a clássica, entende que o homem deve responder por seus atos, mas introduz a importância de seus antecedentes e as circunstâncias em que foi cometido o ato delitivo como determinantes da possibilidade da pena, ou seja, o delincente, não mais o indivíduo isolado e racional da teoria clássica pura (TAYLOR, 1990).

A idéia de que a pena seja talhada para corresponder ao ato delitivo, de forma a abranger as características do delincente e as circunstâncias em que o ato foi cometido, teve como consequência fundamental o fato de que a pena começou a ser determinada de acordo com o seu valor reabilitador.

Em relação à teoria neoclássica, entende Ian Taylor,

Los neoclássicos tomaron al hombre racional solitario de la criminología clásica y le dieron un pasado y un futuro. Siguieron adhiriéndose a la noción de volición humana, teniendo en cuenta la influencia de factores que podrían determinar la comisión de un acto criminal y la conducta del delincuente luego de su condena.(TAYLOR, 1990, p.27)

Enfim, este modelo trouxe a ampliação da forma de abordar a relação entre o delito e a pena, entendendo o homem dentro de um contexto complexo e não de forma isolada da sociedade, e foi a partir desta nova abordagem que surge a escola positivista da criminologia, que teve o papel de desvincular o estudo do delito do funcionamento e da teoria do Estado.

A escola positivista, que teve como seu principal mentor o penalista italiano Enrico Ferri, objetivava não só reduzir a pena, mas também os delitos. É importante distinguir o

positivismo que se emprega na criminologia do que é empregado na teoria social, porque o positivismo criminológico foi constituído visando ser aplicado de forma prática, objetivando oferecer um enfoque com fins práticos de eliminação da conduta anti-social e livre de crenças filosóficas e ético-religiosas.

Segundo Taylor (TAYLOR, 1990), no fim do séc. XIX, quando a prática judicial e penal estava dominada pelo modelo neoclássico, os estudos psicológicos e sociológicos do ato delitivo se efetuavam em um marco positivista e os dois modelos entravam em conflito. A característica principal do positivismo é o fato de tal movimento considerar que as premissas e instrumentos, tidos como eficazes para estudar o mundo físico também o são para o estudo da sociedade e do homem. A partir desta idéia, os positivistas propõem o uso de métodos para quantificar o comportamento, entendendo que este possui natureza definida e está regido por leis. A quantificação do comportamento seria feita com o fim de buscar generalidades similares às leis, a partir de estatísticas de criminalidade que ofereciam dados relacionados à quantidade e aos tipos de delitos cometidos.

Porém, esses dados não foram satisfatórios às expectativas dos pesquisadores, que buscavam uma generalidade em dados quantificáveis em relação à distinção entre o que é o delito e a conduta desviada do comportamento normal. Essa impossibilidade se deu em razão das estatísticas estarem baseadas apenas em infrações às leis e, talvez, não representassem a existência de um consenso moral e sim de legisladores e de interesses de grupos detentores de poder. E ainda, por serem o registro apenas dos delitos que a polícia tinha conhecimento e, em razão disso, a delinqüência total poderia variar de acordo com a vigilância policial e da disposição do público em denunciar as ocorrências (TAYLOR, 1990). Sendo assim, na busca de um padrão moral, no qual fosse possível basear uma ciência positiva, foram adotadas duas soluções: a do positivismo liberal e a do positivismo radical.

Os positivistas liberais partem do pressuposto que há um consenso entre as pessoas e que a lei representa a concretização formal do mesmo, admitem os limites dos dados das estatísticas criminais, mas entendem que se fossem feitas algumas modificações esses dados poderiam ser utilizados para fins analíticos. Essas alterações seriam no sentido de reformular as categorias empregadas nas estatísticas oficiais e, assim, contar com dados que estivessem mais de acordo com os interesses científicos.

Nas palavras de Taylor: “Detrás de esta posición, por supuesto, está la noción implícitamente clásica de que el régimen legal refleja contratos libremente concertados entre hombres racionales y la sociedad liberal.” (TAYLOR, 1990, p.30).

Dessa forma, partindo do pressuposto da existência de um consenso social e moral, os positivistas liberais apostavam na definição de um padrão moral, por meio da descrição e quantificação de qualquer grupo heterogêneo de pessoas que desempenham diferentes funções e representem um consenso geral, como por exemplo: estudantes, juízes e policiais. A partir dessa padronização, do que é moral e aceitável pelo conjunto, seria edificada uma ciência destinada à diminuição do comportamento não desejado pela sociedade, inclusive reformando legislações e estatísticas para que corresponda à moral cientificamente descrita (TAYLOR, 1990).

Por outro lado, o positivismo radical possui duas ramificações: a) uma mais atenuada, que entende que as formas legais representam um consenso e procede reunir estatísticas próprias, segundo o padrão que ele estabelece, mas de forma independente dos sistemas policial e de justiça, entendendo que estes podem não ser sempre representativos; b) e outra, entendida por Taylor como uma visão mais forte, que entende que as estatísticas se baseiam em um consenso hipotético que difere significativamente do consagrado nas definições legais. (TAYLOR, 1990)

Segundo Ian Taylor (TAYLOR, 1990) para o positivismo radical, a responsabilidade de avaliar se um ato deve ou não ser considerado delito, se transfere à sociedade global e a lei proporciona um padrão moral aproximado. Nessa perspectiva, o importante é a gravidade conferida à infração da lei pelos órgãos de controle sociais (os policiais), já que se supõe que não há grandes desacordos em relação à moralidade da legislação.

Os positivistas radicais rompem com a idéia, até então tida como pressuposto pela teoria criminológica em geral, de que o delito é fundamentalmente uma atividade própria de pessoas jovens, de sexo masculino, pertencentes à classe trabalhadora, para entendê-lo como manifestação de desvio em todos os setores da sociedade. Entendendo que a eficácia do controle social em toda sociedade não é tão grande quanto parecia e que os juízes não aplicavam critérios científicos, baseados no consenso moral incorporado à legislação, nas decisões tomadas acerca do destino dos delinquentes.

No entender de Taylor, o recorte em comum da teoria clássica e do positivismo é o que deixaram de abordar, ou seja, ambas trabalham com suposições voltadas à relação da

natureza humana e a ordem social; uma visão que não aborda as possíveis ligações das condutas desviantes, com a desigualdade na propriedade de bens e riquezas. Ambas as teorias entendem o homem como mantenedor de uma ordem baseada em sentimentos morais, que são consensuais na sociedade.

Em relação ao que as duas teorias abordam, a diferença está em que a teoria clássica determina que o caráter delitivo dos atos realizados livremente são as normas morais implícitas no contrato social e supõe que quem age de forma delituosa é malvado e ignorante e assim o faz por ser impulsionado por forças que nem ele próprio tem consciência, por isso a importância de se investigar a motivação. Por outro lado, os teóricos positivistas entendem que a vida social deveria explicar-se por si e as causas dos atos delituosos não estavam ligadas a questões morais e, sim que o delito poderia ser explicado cientificamente da mesma forma que as coisas ou objetos do mundo natural (TAYLOR, 1990).

Partiendo de las tres premisas iniciales del método científico – medición (cuantificación), objetividad (neutralidad) y causalidad (determinismo) – se derivan varios postulados, a saber: una visión consensual del mundo, la concentración en el delincuente y no en el acto delictivo, la cosificación del mundo social, la doctrina de la falta de responsabilidad por los actos y, por último, la fe en la capacidad cognitiva superior del experto científico. (TAYLOR, 1990, p.41).

Contudo, esse movimento propôs que fossem implementadas reformas para assegurar que o controle social fosse aplicado efetiva e cientificamente, em conformidade com os objetivos do consenso entre os homens em sociedade, idéia também adotada pela escola norte-americana, chamada de estrutural-funcionalista. Esta adotou a premissa fundamental de que os valores, as normas e a moral não criam problemas para sociedade porque são fatores criados pelo sistema em si, ou seja, o indivíduo que comete um delito não possui uma moralidade distinta dos demais e sim é insuficientemente socializado ou não internalizou a moral adequada.

Nessa mesma linha de raciocínio, um grupo de sociólogos da Universidade de Chicago inicia estudos sobre as condições sociais urbanas existentes no início do séc. XX e as possibilidades de formulação de políticas públicas na cidade. Essas investigações focavam o que foi batizada de “Ecologia Social” da cidade, ou seja: a) o estudo da distribuição das zonas de trabalho e residência; b) os lugares de convívio público e de recolhimento privado; c) a importância das doenças e da saúde; e, as concentrações urbanas das condutas, em conformidade com a lei e das condutas tidas como desviadas. (TAYLOR, 1990)



Na opinião de Ian Taylor (1990) a teoria Ecológica da Escola de Chicago está baseada em conceitos positivistas, que se traduzem pela quantificação e codificação de dados utilizados para explicar a estrutura social da cidade e os agrupamentos humanos, de forma analógica com a ecologia e a vida vegetal. Essa teoria tem como precursor Robert Ezra Park, que defende a idéia de que, se nas comunidades vegetais a simbiose perfeita é o equilíbrio, situação que surge quando todos os processos que intervêm na reprodução das plantas estão em estado de equilíbrio; a tarefa do sociólogo é descobrir esses mecanismos mediante os quais se poderia alcançar e manter o equilíbrio biológico na vida urbana. Nesse sentido, salienta Eufrásio (1999), sociólogo-pesquisador do tema, que para teoria da ecologia social, “a comunidade é vista quase exclusivamente em termos de localização e de movimento, que revela a organização social aparentemente natural da comunidade humana, tão semelhante em sua formação às comunidades vegetais e animais”. (EUFRÁSIO, 1999, p.111).

A falta desse equilíbrio proposto se revela por meio dos atos desviados que não fazem parte desse encadeamento valorativo harmônico, e sim, o mobiliza. Em razão disso, segundo essa teoria, a conduta desviada poderia ser entendida de três formas:

Las tres tradiciones principales son: a) las críticas, de orientación estructural, de la sociología urbana implícita en la ecología social; b) las teorías de influencia fenomenológica, sobre el espacio social y las relaciones entre las limitaciones espaciales al uso del tiempo libre, al trabajo y, en general, a la expresión social, y personal; y c) la teoría de la desorganización social, la asociación diferencial y las subculturas. (TAYLOR, 1990, p.132)

A tradição que se refere às subculturas é a que vem se perpetuando na literatura, relacionada à criminalidade urbana e a ela dar-se-á enfoque nos próximos parágrafos.

A idéia da “cultura diferente” ou “subcultura” foi desenvolvida pela Escola de Chicago, a partir da idéia de desorganização social, ou seja, antes de se pensar em diversidade, a crença que se tinha era a de que a sociedade era consensual e os valores que não faziam parte desse consenso não existiam como tais. Ou seja, havia um grupo de pessoas culturalmente organizadas e outro desorganizado que não possuía normas culturais e de valor. A partir daí pensou-se na possibilidade de que cada região, bairro ou grupo social poderia ter uma tradição diferente e a desorganização social passou a ser entendida em uma organização social diferencial; e a sociedade, onde há um pluralismo de normas heterogêneas em conflito, que poderiam ser as causadoras das condutas desviantes.

Essas subculturas, que podem ou não ser criminais, não derivam da pobreza em si, mas da falta de integração de determinados segmentos da sociedade com a coletividade em geral. Como exemplifica Anthony Giddens:

Los grupos de jóvenes delincuentes, por ejemplo, actúan en los límites de la “sociedad respetable” y se enfrentan contra ella. El hecho de que las tasas de delitos cometidos por negros hayan crecido en los últimos años se atribuye a que las políticas de integración racial han fracasado. (GIDDENS, 1994, p.170)

Criticando a existência dessas subculturas, que seriam as geradoras de conflitos e condutas desviantes, surgem questionamentos, em especial por parte dos pesquisadores Howard Becker e Edwin Lemert, sobre a origem real dos atos desviantes a partir de uma pergunta: “Desviado pra quem?”(TAYLOR, 1990, p.157).

A proposta desses autores é um relativismo sociológico, que foca o contexto em que ocorrem os atos desviantes, e que a tentativa de reprimir a desviação pode tornar-se sua causa. Dito de outra forma, esses teóricos afirmam que o controle social pode criar as condutas desviantes, e ainda, que a rotulação de um indivíduo como desviado, imposta por um grupo social ou agencia de controle social, pode modificar a concepção que a pessoa tem de si própria e fazê-la acreditar no rótulo que lhe foi imposto.

Nas palavras de John I. Kitsue,

No son las formas de comportamiento em sí mismas las que diferenciam a los desviados de los que no lo son; son las respuestas de los miembros convencionales y conformistas de la sociedad, que identifican e interpretan el comportamiento como desviado, las que, sociológicamente, transforman a las personas en desviadas. (TAYLOR, 1990, p. 161)

Esta teoria, chamada teoria da rotulação ou da reação social, foi muito criticada teoricamente, com a justificativa de a mesma estar embasada em um idealismo relativista que defende que sem rótulos e sem regras não haveria atos delituosos porque tudo seria aceito na sociedade. Porém, nela foi reconhecido também o avanço teórico, no que diz respeito ao reconhecimento da importância do papel do controle social e das agências de controle das autoridades como possíveis determinantes da criação de condutas desviadas. Dentro da proposta deste histórico teórico percorrido, hoje é possível se falar em políticas de segurança urbana; entende-se, pois, que a crítica mais relevante à teoria da reação social é o fato de ela

não ter questionado o condicionamento dos atos desviados pelas estruturas de poder, legislações e instituições do Estado (TAYLOR, 1990).

Contudo, tanto os positivistas, quando defenderam a medição e a quantificação de forma objetiva das condutas individuais e das circunstâncias em que elas aconteciam, quanto as teorias clássica, neoclássica, da escola de Chicago, ecológica e da reação social têm como alicerce a idéia do consenso em sociedade, ou seja, um acordo entre os homens acerca das normas de valor da vida social. Não só o pressuposto da consensualidade está presente nessas teorias, mas também o fato de nenhuma delas se propor a buscar objetivamente o que acontece dentro desses indivíduos e de que forma essa motivação está relacionada à opressão do Estado, da lei, à desigualdade social e às estruturas da sociedade em geral.

Defende Taylor,

(...) en los planes estudio sobre organización del gobierno y sociología política, Leviatán tenía poco que ver con los criminales ordinarios. En criminología por otra parte, el proceso que llevaba a la condición de delincuente nada tenía que ver con el funcionamiento del Estado. (TAYLOR, 1990, p.46).

Assim, o fato da escola positivista de criminologia ter afastado o estudo do ato delituoso da teoria do Estado e aproximado da investigação das causas das condutas desviadas, fez com que nunca ocorresse uma análise do papel do Estado e das autoridades institucionalizadas nas condutas desviadas. Tal modelo não abordou as causas das reações contra o desviado e quais as interpretações do mesmo em relação ao estigma de delinqüente e a exclusão que acompanham essas reações, ou seja, não levou em conta os conflitos de interesses, a natureza das reações contra as condutas desviantes e as investigações que buscam definir quem tem atribuição para atuar contra a delinqüência.

### **2.1.1 O ato delituoso na sociologia clássica**

Essas possibilidades de relacionar o ato delituoso com outros fatores sociais, como a exclusão e a relação social, foram abordadas como objeto de estudo pelas ciências sociais, especialmente nas obras dos clássicos: Émile Durkheim, Max Weber e Karl Marx.

Émile Durkheim, o primeiro a analisar o crime como um fato social que ofende o sentimento coletivo, entendia que era a sociedade que qualificava os atos como criminosos, de acordo com a consciência coletiva determinante (DURKHEIM, 1995).

Segundo a socióloga brasileira Débora Pastana (2003), no que se refere ao crime, o pensamento de Durkheim foi marcante não só pela sua definição como um fato social, mas pela tese da normalidade e funcionalidade do crime. Para o autor, o controle social era destinado a agir mais sobre as pessoas honestas, cujos sentimentos coletivos de solidariedade ainda estariam vivos e latentes, do que sobre criminosos, cuja alma coletiva estaria enfraquecida. O crime seria um fenômeno natural e cultural, pois nem todos os indivíduos de uma coletividade partilhariam com a mesma intensidade os sentimentos coletivos, e estes seriam diferentes de acordo com cada grupo (DURKHEIM, 1995).

Entende Pastana (2003) que a obra de Durkheim, em relação ao crime, deve grande parte de sua importância ao fato de ter compreendido a relação entre crime e sociedade, no momento em que a ciência penal se refugiava em concepções individualistas do positivismo criminal, onde era proposto que o crime fosse tratado com base nos métodos e instrumentos utilizados pelas ciências naturais. O crime, a partir de Durkheim, passou a ser analisado como uma realidade social e sua prática deixou de ser determinada apenas pelo indivíduo e passou a ter motivações sociais (PASTANA, 2003).

Continuando na idéia dos atos desviados serem frutos de motivações sociais, o alemão Karl Marx chama a atenção para o fato de que, no que se refere ao controle social, a lei que define o que é criminoso é mero preconceito burguês, “por detrás do qual se ocultam outros tantos interesses burgueses” (PASTANA, 2003, p.24).

Marx definiu o crime como produto da sociedade de classes, da mesma forma que entendia Friedrich Engels, a motivação para o crime era a pobreza e a deteriorização da vida familiar. Para os autores, o crime é uma reação individual à opressão, ineficaz e facilmente esmagada, por isso, os trabalhadores voltaram-se para as formas coletivas de lutas de classes, mas, de qualquer forma, o ódio de classe alimentado por essas reações coletivas continuava a dar lugar a formas individuais de crime (BOTTOMORE, 2001).

Sobre as concepções sociais do crime, Marx descreve um pouco da sua concepção numa irônica passagem das Teorias da mais-valia onde defende que, se todas as ocupações remuneradas são úteis, o crime também é útil.

Segundo Bottomore:

Afinal, o crime dá lugar à polícia, ao tribunal, ao carrasco, até mesmo ao professor que leciona direito criminal, ele suaviza a monotonia da existência burguesa e fornece enredos para a grande literatura. (...)Ao estimular esforços preventivos, o crime faz progredir a tecnologia. (BOTTOMORE, 2001, p.83)

A partir dessa concepção sobre as causas do crime, Marx e Engels talvez tenham sido os primeiros a propor sobre a posição institucional do Estado em relação ao combate ou controle da violência urbana. Entendiam os autores que as medidas policiais repressivas não eliminam o crime, apenas o contém, o crime seria “cortado pela raiz” quando, em uma sociedade comunista, as necessidades individuais fossem supridas e as desigualdades sociais eliminadas (BOTTOMORE, 2001).

Por fim, foi o alemão economista-sociólogo-jurista Max Weber que construiu uma análise do papel do Estado em relação à violência e de seus atributos como suposto produtor da pacificação social.

Max Weber (1944) afirma que a monopolização estatal dos instrumentos de violência legítima e a estabilização das expectativas, no domínio das relações sociais não-estatais, são fenômenos interdependentes, mutuamente estimulantes e, ambos, fundamentais para o processo histórico de modernização. Em sua teoria sobre o monopólio legítimo da violência por parte do Estado, explica que a coação física é um instrumento fundamental de domínio, no qual os indivíduos deixam de dispor de qualquer tipo de violência por cederem estes mecanismos a uma instituição capaz de administrar tais atributos. Para o autor, sociologicamente, o Estado moderno só pode se definir por meio da coação física, ele possui o mesmo sentido das instituições que o precederam, ou seja, é uma relação de domínio de homens sobre homens baseada na coação considerada legítima (WEBER, 1944, p.1057).

Nas palavras do autor

(...) el Estado moderno es una asociación de dominio de tipo institucional, que en el interior de un territorio ha tratado con éxito de monopolizar la coacción física legítima como instrumento de dominio, y reúne a dicho objeto los medios materiales de explotación en manos de sus directores pero habiendo expropiado para ellos a todos los funcionarios de clase autónomos, que anteriormente disponían de aquéllos por derecho propio, y colocándose a sí mismo, en lugar de ellos, en la cima suprema. (WEBER, 1944, p. 1060).

Como foi visto, Max Weber introduz o tema do monopólio da violência pelo Estado e a partir dessa teoria, surgem outras que vão além dessa discussão para buscar em quais casos isso acontece e como se dá a relação entre o detentor do poder estatal e a população em geral.

### 2.1.2 A nova criminologia do conflito social

A partir daí, surgem questionamentos que não mais se baseiam na idéia de consenso, e sim de conflito, negando o pressuposto de que a sociedade se estrutura com o objetivo de mantê-la funcionando em harmonia; são chamadas de teorias do conflito e se caracterizam por surgir em razão de acontecimentos reais e não no intuito de reexaminar teorias criminológicas clássicas. Segundo Quinney (citado por TAYLOR, 1990, p.255) a proposta das teorias do conflito está fundamentada na idéia de que toda teoria do delito deve estar direcionada à natureza problemática da existência dos indivíduos. Então, por mais que a mente humana não possa formular um conceito que corresponda a uma realidade objetiva, a teoria deve dar significado às experiências empíricas.

Conforme esse autor:

En una época en que los organismos de control social de Estados Unidos han comenzado a celebrar la atenuación del ritmo de aumento del delito(según se manifiesta en las estadísticas oficiales), y que radicales y liberales por igual han empezado a decir sin ambages que el aparato legal norteamericano es una arma a disposición de los poderosos para reprimir al movimiento negro y al estudiantil, poco puede sorprender que los teóricos del delito quieran volver a una concepción de la sociedad basada en el conflicto. (TAYLOR, 1990, p.255)

A teoria do conflito pressupõe a inexistência de um consenso ou um acordo valorativo entre as pessoas em sociedade e seus teóricos, como o sociólogo alemão Ralf Dahrendorf, estavam interessados em elaborar uma teoria que desse conta da experiência empírica norte-americana dos anos cinquenta, mais especificamente em relação aos atos delituosos ou desviados que, segundo essa teoria, eram tidos como expressão do conflito estrutural de uma sociedade não-igualitária.

Segundo Dahrendorf (1974), nos seu livro *Ensaio da teoria da sociedade*, se para explicar os atos delituosos a sociologia vinha trabalhando com os conceitos de consenso, norma e sanção, havia a necessidade de abordar uma terceira categoria para a análise sociológica: o poder institucional. O autor afirma que o fato de a sociedade ser regida por valores e normas dominantes, o poder institucionalizado é intrinsecamente explosivo e desorganizador e não um fator integrador da organização social, como defendido em teorias funcionalistas.

Esse poder institucionalizador, proposto por Dahrendorf (1974), como gerador de conflitos dentro da sociedade, passa a ser entendido por outros teóricos que buscam compreender o papel de quem cria e aplica as leis relacionadas aos atos desviados e ainda, analisar o do “Leviatã” e de seu poder nos processos delituosos. Insere-se, portanto, na problemática das relações entre Estado (estruturas de poder) e indivíduo, dominação e autoridade, desviação e valores na sociedade como um todo.

Para Taylor (1990) o processo teórico em relação à criminologia ou aos atos desviados no séc. XX, têm sido voltados à atenuação de teóricos, nas investigações sobre o delito, e por isso ilustram uma despolitização das questões relacionadas à criminalidade, o que pode ter gerado uma separação artificial de temas que se co-relacionam. A teoria do conflito de Dahrendorf (1974) introduziu novas questões que até então não eram abordadas, mas foi a partir da teoria chamada de “nova criminologia” que o “político” passa a fazer parte das origens e processos dos atos desviados. Defende Taylor (1990) tal teoria, baseada na não-segregação de fatores determinantes da conduta humana:

La concepción del hombre es as veces aditiva(los factores ambientales ejercen una influencia mas o menos sobre la naturaleza humana) u discontinua(se reconoce el vínculo entre el hombre y las influencias sociales, pero está limitado por la diferente capacidad de los hombres para ser socializados) y cuando hay una fusión entre hombre y sociedad, esta se produce solo en términos de patología biológica o psicológica del hombre. (TAYLOR, 1990, p.295)

A nova criminologia tem como proposta ser uma teoria normativa que possa oferecer possibilidades de resolver questões relacionadas ao delito, teórica e socialmente, e para tanto se dividiu em duas tendências: a social-democrática e a revolucionária, de ação direta. A primeira tem seu alicerce na premissa de que a função dos criminologistas é indicar os problemas, mas não solucioná-los e ainda, de que os cientistas sociais são semelhantes aos artistas e aos escritores, trabalhadores da cultura e apenas observadores que apenas problematizam a sociedade. Por outro lado, a tendência revolucionária da ação direta entende que as causas do delito estão diretamente relacionadas com os ordenamentos sociais de seu contexto. Nesse sentido, a intenção é a de que, além de investigar as causas do delito, deve-se investir em mudanças sociais estruturais para aboli-lo não como algo anormal ou patológico, e sim, entendê-lo dentro da diversidade humana e cultural da sociedade (TAYLOR, 1990).

Ainda em relação à nova criminologia, também chamada de criminologia interacionista ou *labeling approach*, por considerar que as questões centrais da teoria e da

prática criminológicas não devem se voltar ao crime e ao delinqüente, mas, particularmente, ao sistema de controle adotado pelo Estado no campo preventivo, no campo normativo e na seleção dos meios de reação à criminalidade. No lugar de se indagar os motivos pelos quais as pessoas se tornam criminosas, deve-se buscar explicações sobre os motivos pelos quais determinadas pessoas são estigmatizadas como delinqüentes, qual a fonte da legitimidade e as conseqüências da punição imposta a essas pessoas. São os critérios ou mecanismos de seleção das instâncias de controle que importam, e não dar primazia aos motivos da delinqüência (OLIVEIRA, 2006).

Segundo Oliveira outra linha de pensamento dessa nova criminologia é a chamada criminologia neo-realista, adotada por alguns criminólogos, com destaque para os ingleses Jock Young e John Lea, que formalizam suas hipóteses nas seguintes direções: em primeiro lugar, essa corrente se intitula *Realista* em reação aos *Idealistas* que nos anos 80 lideraram a pregação da filosofia sustentada pela criminologia crítica em oposição à criminologia tradicional; em segundo lugar, a criminologia neo-realista foi denominada de “neo-realismo de esquerda” por preconizar contra a política criminal tida de direita que, através de campanhas de lei e ordem, ajudou a levar ao poder Margaret Thatcher, na Inglaterra, e Ronald Reagan, nos Estados Unidos (OLIVEIRA, 2006).

Para os neo-realistas, a criminologia crítica deve regressar à investigação completa das causas e circunstâncias do delito, com o fim de denunciar os padrões de injustiça estrutural, da qual o delito é forma de expressão. Eles explicam que as frágeis condições econômicas dos pobres na sociedade capitalista, fazem com que a pobreza tenha seus reflexos na criminalidade. Mas essa não é a única causa da atitude criminosa, também gerada por fatores como: expectativa superdimensionada, individualismo exagerado, competitividade, agressividade, ganância, anomalias sexuais, machismo etc.

Dessa forma, partir da nova criminologia e da emergência da problemática da criminalidade urbana, surgem pesquisas buscando descobrir não só o papel do Estado em relação às condutas desviantes, mas também formas de abordar o tema na prática. Diferente de outras teorias criminológicas, como a clássica ou a da escola de Chicago, que entendiam que os atos delituosos contaminavam a estrutura social e o que deveria ser mantido era o consenso valorativo estabelecido entre os indivíduos, a nova criminologia se alicerça na idéia de diversidade de valores na sociedade. E, ainda, entende que o cientista social não pode negar as questões político-estruturais quando fala em desvios de conduta; a proposta é de que



se possa, além de observar e problematizar as questões sociais, construir alternativas para solucionar os problemas atinentes à criminalidade.

Por meio do reconhecimento das distintas formas de abordagem do papel do Estado, no que tange ao controle da violência urbana, a conclusão que se chega é a de que, em consequência dessa heterogeneidade, se consolidam também formas distintas de se conceber políticas de segurança pública. Ainda, segundo interpretação de Soares (1996), as divergências de opinião podem expressar mais do que discordâncias quanto aos diagnósticos e às terapias voltadas ao tratamento da problemática da violência urbana, expressam uma ideologia que pode ser encontrada nas diferentes teorias criminológicas ou das ciências e políticas.

Assim, entende-se que a partir dessas diferentes teorias a respeito do que representa o ato desviante e delituoso para um grupo social, se configuram concepções sobre qual o papel do aparato estatal nesse contexto como responsável de garantir segurança aos indivíduos. As políticas pensadas hoje para combater o controle da criminalidade urbana no mundo, estão baseadas nas teorias vistas anteriormente, nas formas como é entendida a relação sociedade-indivíduo e nas idéias de consenso e conflito.

## 2.2 CONCEPÇÕES DE POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA

Atualmente, contextualizando este tema na problemática da segurança pública, está em pauta, nos debates acadêmicos e políticos de diversas partes do mundo, a discussão sobre o papel do Estado frente a um tipo específico de violência que é a criminalidade urbana. A discussão se faz em torno de quais seriam as possibilidades de gerenciar o problema de forma eficaz, tendo em vista que a postura até então incorporada pelo Estado não está trazendo soluções que viabilizem o controle ou a diminuição da violência urbana.

No meio acadêmico, o debate gira em torno de dois principais modelos de políticas públicas de segurança em destaque: a política denominada “Tolerância Zero”, desenvolvida em algumas cidades dos Estados Unidos da América, e a chamada de “Nova Prevenção”, implementada em alguns municípios europeus.

A proposta deste trabalho não é fazer uma avaliação dos modelos de políticas públicas de segurança, que estão sendo discutidas no país, e sim, entender o que caracteriza cada paradigma, para posteriormente buscar no campo empírico o que se aproxima ou se afasta desses modelos.

Como ensina Weber,

Uma ciência empírica não tem como ensinar a ninguém sobre o que deve, somente sobre o que pode (...).É verdade que no domínio das nossas ciências as concepções de mundos pessoais costumam intrometer-se, turvando também a argumentação científica e levando a avaliações desencontradas do peso dos argumentos científicos também no tocante ao estabelecimento de relações causais simples entre fatos, conforme o resultado aumente ou diminua as chances de ideais pessoais: a possibilidade de querer algo. (WEBER, 2006, p.17-18)

Ambas as políticas, de Tolerância Zero ou de Nova Prevenção, na avaliação de estudiosos do tema, como Soares(2002) e Gomes(2004), tiveram resultados negativos e positivos, dependendo da perspectiva que se faça a análise; por exemplo, na política de Tolerância Zero os números da criminalidade diminuíram e a sensação de segurança da população aumentou. Por essas razões, o prefeito responsável pela implantação da política foi reeleito, ganhou fama mundial e as concepções de políticas públicas de segurança, provenientes dos Estados Unidos, tornaram-se uma referência e também um mito. Por outro lado, houve críticas de humanistas às posturas tidas como racistas e preconceituosas por parte de policiais que fizeram com que fossem duplicados os índices de prisões de afro-descendentes em Nova Iorque e limitada a liberdade de ir e vir das pessoas mais pobres.

### **2.2.1 A Política de Segurança denominada como Tolerância Zero**

A tolerância Zero tornou-se um chavão na comunidade da segurança nos últimos anos. No âmbito do policiamento, trata-se de sinalizar intolerância para com incivildades, de varrer os desvios e a desordem das ruas, lidar com pedintes agressivos, lavadores de pára-brisas de sinal, vadios, bêbados e prostitutas. (YOUNG, 2002, p. 182)

Tolerância Zero foi o nome de batismo de uma política de segurança tida como ambiciosa pelos estudiosos do tema, implementada, em 1994, pelo então prefeito de Nova Iorque, o republicano Rudolf Giuliani. Com o fito de reduzir os índices de criminalidade na

cidade, foi incorporada uma postura do poder público voltada ao combate de pequenos delitos e à abordagem repressiva de todas as condutas que depredassem ou “poluíssem” o espaço público.

Tal política tem como base teórica a teoria do controle social, a qual considera que o crime ocorre como o resultado do conflito entre os impulsos que conduzem à atividade criminal e os dispositivos físicos e sociais que a detém. Essa teoria não aborda as motivações que conduzem aos crimes, pelo contrário, parte do pressuposto de que as pessoas agem racionalmente, e que dada à oportunidade, todos podem enveredar por atos desviantes.

Na prática, a teoria do controle social se traduz pela teoria dos “vidros partidos” ou “janelas quebradas”, que defende a relação direta da aparência de desordem com o aparecimento da delinquência. Segundo essa idéia, a desordem do local se transforma em um processo de decadência e os “residentes respeitáveis” podem abandonar o espaço que será ocupado pelos “desviantes”, como os traficantes de droga, os sem-abrigo ou pelos indivíduos em liberdade condicional (GIDDENS, 2004).

A teoria das janelas quebradas (ou vidros partidos), de Wilson e Kelling, considerada como a raiz da política de Tolerância Zero, tem como argumento que a tolerância e a desordem são as sementes para a ocorrência de crimes mais sérios, assim como uma janela quebrada dá a impressão de abandono e indiferença e leva à quebra de outras. Segundo o criminalista Jock Young (YOUNG, 2002), o *insight* de Wilson e Kelling foi perceber que o controle de comportamentos desordeiros e de pequenos infratores é tão importante para a população quanto o controle da criminalidade; ou seja, incivildades e crimes correlatos à “qualidade de vida” causam a maior parte do sentimento de desconforto dos cidadãos na cidade.

Explica Young que, a partir desses dois *insights*, Wilson e Kelling acrescentaram duas proposições mais contenciosas: a) a polícia, que era ineficaz no controle de crimes graves, seria facilmente eficaz contra comportamentos desordeiros; b) o controle das incivildades seria, por assim dizer, uma partida rápida no sentido da superação da desesperança e da desintegração da comunidade, e que revitalizada, mediante controles informais e vigilância dos cidadãos, a comunidade reverteria a tempo a espiral de decadência e reduziria a incidência de crimes graves (YOUNG, 2002, p.188).

Diz também essa teoria que o policiamento de pequenas infrações e atos de desordem diminuiria a ocorrência de crimes mais sérios. O que implica a volta do patrulhamento feito por policiais a pé – uma estratégia efetiva no controle do crime – e cooperação dos residentes a partir da idéia de que, ao enfrentar pequenos delitos, o poder público cria uma atmosfera que inibe, mesmo que parcialmente, a proliferação de crimes com maior potencial de agressão (SENTO-SÉ, 2003).

Essas políticas, consideradas as raízes da política de Tolerância Zero, possuem como embasamento teórico o livro do cientista político Wesley Skogan, *Disorder and decline*, publicado em 1990, que estuda as causas e os remédios para os deslocamentos sociais em quarenta bairros de seis metrópoles norte-americanas. Porém, defende Wacquant (2002), esse livro demonstra, na verdade, que são a pobreza e a segregação racial – e não o clima de “desordem urbana” – as principais determinantes da taxa de criminalidade na cidade.

Segundo Gomes (2004), mais que uma política, Tolerância Zero é a denominação de um movimento político-criminal que é filho de um outro movimento norte-americano mais amplo, chamado “da lei e da ordem”, cujo objetivo principal é “varrer as ruas da cidade”, “limpar o lixo da rua” (incluindo-se nesse “lixo”: mendigos, prostitutas, vadios, bêbados, menores abandonados, drogados, emigrantes ilegais etc.). Suas ações caracterizaram-se pelo combate à delinquência por meio de repressão estatal, vigilância constante dos criminosos, escolha de alvos preferenciais, sustentadas por um substrato institucional, em termos de equipamentos, recursos humanos e planejamento estratégico (BELLI, 2003).

O movimento da lei e da ordem, cuja ideologia estabelecida é a repressão fulcrada no regime punitivo-retributivo, tem como principal fundamento a idéia de que e a violência urbana somente poderá ser controlada através de leis severas, que imponham a pena de morte e longas penas privativas de liberdade. Esses seriam os únicos meios eficazes para intimidar e neutralizar os criminosos e, além disso, capazes de fazer justiça às vítimas e aos homens de bem, ou seja, aos que não delinquem (WACQUANT, 2002).

Segundo o criminologista Jock Young (YOUNG, 2002), dir-se-ia que o conceito de Tolerância Zero tem seis componentes:

- 1-diminuição da tolerância para crimes e desvios;
- 2- uso de medidas punitivas drásticas para alcançar este objetivo;
- 3- retorno a níveis passados percebidos de respeitabilidade, ordem e civilidade;

4- consciência da continuidade existente entre incivildades e crime, considerando tanto pequenas infrações, correlatas à “qualidade de vida”, quanto crimes graves;

5- a crença de que existe uma relação entre criminalidade e incivildade, no sentido de que a incivildade não verificada abre, de várias maneiras, espaço para o crime;

6- o texto-chave, repetidamente mencionado, como inspiração desta abordagem é o artigo clássico de 1982 na *Atlantic Monthly*, intitulado *Broken Windows* (Janelas Quebradas) (YOUNG, 2002).

Assim, a política de Tolerância Zero é tida como um modelo de referência na construção de ações relacionadas com a segurança pública; é considerada, pelos estudiosos do tema, como uma das principais experiências mundiais por ter diminuído radicalmente as taxas de criminalidade urbana e por sua implementação ter levantado novos questionamentos sobre o problema da abordagem da criminalidade urbana.

### **2.2.2 A Política de Segurança denominada como Nova Prevenção**

Por outro lado, na Europa, a criação do conceito de “Nova Prevenção” contribuiu para novas discussões, em torno da possibilidade de ampliação da problemática do crime para uma visão interdisciplinar do tema. Tem como base a “criminologia crítica” ou “nova criminologia”, movimento que surge na segunda metade do século XX, contra o romantismo da criminologia tradicional, que prosperou a partir do século XIX.

As legiões de conflitos e os recém-chegados modos de comportamento registrados no mundo, ao longo da década de 60, mormente nos Estados Unidos e na Europa Ocidental, são as marcas dos abalos sociais que estimularam o aparecimento da Criminologia Crítica. São memoráveis, nesse quadro: as mudanças nas formas de Governo, as campanhas dos direitos cívicos, as desavenças raciais, a revolta estudantil contra as mazelas do ensino, a proliferação do uso das drogas, a guerra do Vietnã, a revolução da música jovem e o surgimento de um novo estilo de conduta, como a afluência dos Hippies. Em todos esses acontecimentos foram detectadas fontes de antagonismos, a exigir não só respostas satisfatórias à sociedade por parte do Estado, como a tomada de inusitados posicionamentos do homem, nos vários setores da vida comunitária (OLIVEIRA, 2006).

Este movimento chamado de Nova Prevenção surge na Inglaterra e nos Estados Unidos da América, como corrente de pensamento idealista, no início dos anos 80, foi denominada de esquerda, em repúdio ao realismo de direita que atuava através dos movimentos denominados "Lei e Ordem". Seu propósito principal é a lealdade à realidade do delito e para tanto, seus teóricos ocupam-se do estudo do delito, centrando sua atenção sobre a vítima, o autor, a reação social contra o delito e sobre o próprio comportamento delitivo, desde uma perspectiva socialista.

Desse modo, tal movimento, chamado de neo-realista, insiste que só uma política social ampla pode promover o justo e eficaz controle das zonas de delinqüência, desde que os governos, com determinação e vontade, compreendam que carência e inconformidade, somadas à falta de solução política, geram o cometimento de crimes. Eis a razão pela qual os neo-realistas se preocupam com todos os aspectos do delito, concentrando atenção a todos os atores da cena – o criminoso, a vítima e a reação social – tudo dentro de uma estratégia realista para situar o delito como ressonância de conflitos, devido à falta de solidariedade entre os membros das classes sociais (OLIVEIRA, 2006).

A partir da idéia de Nova Prevenção, o tema da segurança deixa de ser compreendido como uma ordem pública, a ser imposta pelo aparato repressivo do Estado, para converter-se em finalidade transversal do governo de um território (DIAS NETO, 2005). Em contraposição ao modelo repressivo-penal do crime, surgem novas propostas que apresentam uma abordagem enfatizando o caráter interdisciplinar, pluriagencial e comunitário na problemática da segurança. A Nova Prevenção, em suas expressões mais avançadas, constitui reação ao método penal de compreensão e tratamento dos conflitos sociais e acena para uma política integral de proteção e implementação de direitos, na qual o Direito Penal opera como componente “parcial e subsidiário” (BARATTA, 2000). Entende Dias Neto (2005) que o modelo pode assim redirecionar o debate da segurança para além do marco da penalidade, da preocupação com a intervenção penal (que pode exercer um papel subsidiário) viabilizando novas possibilidades de gestão dos problemas relacionados ao crime e à insegurança dos cidadãos.

Kahn (2005) partilha da visão de que a função da segurança pública deve deixar de ser competência exclusiva das polícias, a fim de converter-se em tema transversal do conjunto das políticas públicas municipais. A “Nova Prevenção” seria o modelo alternativo ao modelo repressivo-penal, que considera a repressão estatal a melhor solução para o combate à violência. As políticas preventivas, segundo esse autor, têm como fundamento a idéia de que a

ação policial é somente uma das formas de se abordar condutas anti-sociais; e que as políticas pluriagenciais seriam mais eficazes no controle da violência urbana, entendendo que a segurança diz respeito às múltiplas agências dentro do município, para além das Guardas Municipais. De acordo com os estudiosos da “Nova Prevenção” (DIAS NETO, 2005) os sujeitos do sistema penal deveriam estar preparados para moldar suas estratégias e decisões, tendo em conta outros campos de intervenção. Como ensina Baratta:

Uma política integrada de proteção e desenvolvimento de bens jurídicos, na qual agem sinergicamente, em sentido preventivo ou reativo, diversas agências do Estado e da sociedade, é a real alternativa ao monopólio das agências do sistema punitivo sobre os problemas de segurança, à legislação simbólica, à falta de medida e às tendências autoritárias do Direito Penal. (BARATTA, 1995, p. 22)

Os problemas distintos merecem respostas distintas, e o sistema penal é somente um dos instrumentos de que a sociedade dispõe para lidar com situações problemáticas. Desvinculando a ação policial da questão criminal, da mesma forma que os problemas de natureza criminal não deveriam ser de competência exclusiva da polícia, mas de diversas instituições, atuando coordenadamente, um problema não necessita estar previsto na legislação penal para suscitar a intervenção policial.

Essas ações públicas de segurança pressupõem uma sincronia entre as ações policiais e as demais ações governamentais voltadas à prevenção da violência urbana. Segundo Herman Golstein (1990) há três níveis de cooperação interagencial que podem inserir a intervenção policial em um contexto mais abrangente, em relação à prevenção e à solução de problemas são eles:

- adoção pela polícia de procedimentos de “encaminhamento de serviços” para outros serviços governamentais, privados ou públicos não-estatais e troca de experiências de treinamento interagencial, em que policiais acompanham atividades de outras instituições e membros dessas são enviados a conhecer o cotidiano da função policial;
- cooperação interagencial, envolvendo “sistemas de coordenação” sólidos entre polícia e outros órgãos como escolas, serviços de assistência social, instituições esportivas e culturais ou de organizações não-governamentais;

- envolvimento direto da polícia no controle de serviços públicos essenciais, partindo do pressuposto que o contato direto com a população, por parte do policial, está em condição privilegiada para opinar nas diversas áreas das políticas públicas;
- reorganização estrutural, quanto às prioridades das políticas de segurança do Estado moderno, como por exemplo, a elaboração dos “contratos de sociedade”, idéia francesa que está sendo adotada por vários países, nos quais são elaborados documentos com metas e divisão de competências entre órgãos governamentais;
- a administração dos problemas afetos à segurança têm a polícia como ator central na constituição de uma rede de prevenção, mas deve ser vista como parceria de ampla colisão de sujeitos (DIAS NETO, 2005).

Outro aspecto determinante da política que se caracteriza como Nova Prevenção é a participação dos cidadãos na busca de soluções em conjunto para os problemas por eles enfrentados, e não apenas como informantes dos policiais; a idéia é de que haja canais de participação social nos processos decisórios, relacionados ao exercício da função policial. A participação dos cidadãos, no modelo de Nova Prevenção, tem como fim a identificação, a análise e o planejamento de respostas aos problemas, junto aos órgãos governamentais responsáveis pela solução dos conflitos.

Parte-se, assim, da idéia de que não há uma homogeneidade de valores nas comunidades e sim uma pluralidade de concepções em relação às expectativas do que seja a melhor solução dos problemas relacionados à criminalidade urbana. As políticas de segurança podem ser preventivas para um grupo e repressivas para outro, pois, segundo Dias Neto (2006), um modelo de máxima tolerância urbana tem que ser capaz de viabilizar a convivência democrática entre distintas expectativas em um mesmo espaço territorial. Isso significa que as ações ligadas à prevenção devem satisfazer às diferentes ideologias e modos de entender a segurança urbana: do jovem ao idoso, do motorista e do pedestre, da prostituta, do policial, do comerciante, do usuário de drogas, etc. (DIAS NETO, 2005).

Dessa forma, os principais fundamentos do modelo de Nova Prevenção são a interagencialidade e a criatividade social, no enfrentamento dos problemas ligados à violência urbana, entendendo o Direito Penal como último recurso a ser utilizado. E ainda, apostando na idéia de policiamento comunitário com estruturas direcionadas a interagir com organizações públicas e privadas, dispondo de competências e recursos não-penais para suas funções.



## 2.3 TIPOS IDEAIS DAS POLÍTICAS DE TOLERÂNCIA ZERO E DE NOVA PREVENÇÃO

Além da organização de um apanhado teórico dos principais movimentos da criminologia, e de como a relação entre Estado e violência urbana vem sendo abordada pela academia e pelas tendências políticas, a intenção foi percorrer esse histórico de teorias até chegar às concepções de políticas de segurança pública que serão utilizadas neste trabalho. A proposta desse percurso teórico foi viabilizar a construção de tipos ideais que caracterizam as políticas de Tolerância Zero e de Nova Prevenção, no intuito de utilizá-los como instrumentos metodológicos à análise sociológica da experiência do município de Porto Alegre, em relação às suas políticas de segurança urbana.

Dessa forma, mediante o encadeamento de abordagens teóricas sobre o tema da segurança urbana, foram construídos dois “tipos ideais”, conceito formulado por Max Weber que pode ser utilizado como recurso metodológico construído no pensamento do pesquisador para enfatizar determinados traços da realidade (COHN, 2004). A proposta foi formar um quadro homogêneo de pensamento, que representasse as concepções de Políticas de Segurança de Tolerância Zero e de Nova Prevenção, para que após a coleta dos dados empíricos da experiência da política de segurança de Porto Alegre, fosse possível verificar a correspondência entre a realidade e o quadro ideal. Para, a partir disso, analisar em que medida as informações coletadas e as construções teóricas sobre o tema da segurança se aproximam ou se afastam.

A construção de tipos ideais abstratos não interessa como fim, mas única e exclusivamente como meio do conhecimento (COHN, 2004), ou seja, são quadros de pensamento construídos no intuito de não utilizar a teoria como um dever ser ou uma forma exemplar a ser seguida. Segundo Weber (2006) um “tipo ideal” é completamente indiferente à apreciação avaliadora, pois nada tem em comum com qualquer perfeição. Os tipos são “ideais” porque não existem na realidade, são modelos abstratos, como explica o autor ao definir o conceito:

Tem antes o significado de um conceito-limite puramente ideal, em relação ao qual se mede a realidade a fim de esclarecer o conteúdo empírico de alguns de seus elementos importantes, com o qual esta é comparada. (WEBER, 2006, p.77)

Assim, busca-se utilizar essas tipologias de forma a poder criar uma relação objetiva de correspondência entre os dados empíricos e a teoria, ou entre o “real” e o “ideal”.

### **TOLERÂNCIA ZERO**

I - Combate de pequenos delitos e atos entendidos como agressores aos padrões morais da sociedade.

II – Manutenção da ordem nas ruas pela polícia.

III – Combate à aparência de desordem da cidade, em função da mesma ter relação direta com a delinquência.

IV - Limpeza das ruas, entendendo como sujeira os mendigos, bêbados, prostitutas, pequenos traficantes, menores abandonados e emigrantes ilegais.

V - Policiamento não está dirigido à causa do crime, mas à proteção e defesa de determinados segmentos da sociedade.

VI - Repressão dos pequenos e grandes delitos, assim como de seus agentes, é a principal estratégia no combate à criminalidade urbana.

VII - As ações entendidas como preventivas estão relacionadas ao controle da desordem e à limpeza das ruas, explicadas no item IV.

VIII - Investimento em armamento de fogo, recursos humanos e planejamento estratégico voltados à segurança urbana.

IX - Vigilância constante de (possíveis) criminosos.

X - Estratégias anticrimes dirigidas à apreensão de armas e drogas.

XI - Não há participação da população na construção das políticas de combate à criminalidade urbana.

Quadro 1 – Tipologia da Política de Segurança “Tolerância Zero”.

Fonte: a autora.

## **NOVA PREVENÇÃO**

- I – Estratégias caracterizadas pela pluriagencialidade e interdisciplinaridade de ações e de instituições envolvidas.
- II – Planejamento, a partir de um diagnóstico ou de pesquisas de vitimização, de um plano de intervenções voltados à prevenção da criminalidade urbana.
- III – Policiamento comunitário dirigido à elaboração de iniciativas junto da população, e a polícia como ator central na constituição de uma rede de prevenção.
- IV – Elaboração de ações no intuito de identificar e buscar soluções às principais demandas da população em relação à segurança urbana.
- V – Participação da sociedade nas ações do governo municipal, atendendo à diversificação de demandas e evitando o emprego de instrumentos do direito penal.
- VI – Medidas de prevenção situacional que intervêm nas características físicas do local, de acordo com as necessidades dos seus moradores.
- VII – Estratégias de prevenção social, que objetivam a transversalidade da problemática da segurança urbana em políticas sociais, culturais e econômicas.
- VIII – Viabilização da convivência democrática entre grupos distintos de em um mesmo espaço territorial, no intuito de afirmar a tolerância entre diferentes ideologias e modos de entender a segurança urbana.
- IX – Ações que visam atender às expectativas de segurança de todos os segmentos da sociedade: do jovem ao idoso, do motorista e do pedestre, da prostituta, do policial, do comerciante, do usuário de drogas, etc.
- X – Sincronia entre ações policiais e governamentais, na prevenção da criminalidade urbana.

Quadro 2 – Tipologia da Política de Segurança “Nova Prevenção”

Fonte: a autora.

### **3 MÉTODO DE PESQUISA**

#### **3.1 DESCRIÇÃO DAS FERRAMENTAS UTILIZADAS**

Como já foi exposto no capítulo anterior, no que se refere ao método como forma de construção de conhecimento, foi utilizada a construção de tipos ideais das políticas de segurança de Nova Prevenção e de Tolerância Zero.

Por meio da construção desses quadros ideais, objetivou-se operacionalizar a análise sociológica da política da segurança pública do município de Porto Alegre, buscando abstrair da realidade a complexidade que está por trás da naturalização de uma dinâmica político-administrativa municipal.

##### **3.1.1 Técnicas e Instrumentos Qualitativos**

Para a operacionalização do problema de pesquisa utilizou-se estudo de caso, baseado em análise qualitativa servindo-se dos princípios da análise de conteúdo, que teve como técnicas e instrumentos:

a) trabalho exploratório e análise documental de leis, decretos e projetos relacionados à política de segurança do município;

b) observação participante em dez dos dezesseis fóruns regionais de segurança urbana, nas atividades cotidianas da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Segurança Urbana(SMDHSU) e na eleição para coordenação do Conselho Municipal de Justiça e Segurança;

c) entrevistas semi-estruturadas e entrevistas narrativas<sup>3</sup> com: dez coordenadores dos fóruns regionais de segurança, oito membros da assessoria comunitária da SMDHSU, vinte participantes dos fóruns e seis jovens militantes do Movimento Hip Hop da Vila Cruzeiro e Restinga<sup>4</sup>;

d) análise de dados secundários já produzidos sobre os índices criminalidade e de participação no Orçamento Participativo em Porto Alegre;

Na primeira parte da coleta de dados fez-se o trabalho exploratório, na Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Segurança Urbana (doravante SMDHSU), no intuito de realizar análise documental sobre o funcionamento da mesma, em relação aos seus projetos e seus objetivos. Essa primeira fase do trabalho teve como objetivo a construção de um *corpus*<sup>5</sup> de pesquisa, entendido como técnica equivalente à amostragem nas pesquisas quantitativas que, segundo Bauer (2002), garante a eficiência da pesquisa na seleção de materiais que represente o todo.

A idéia de *corpus* é entendida neste estudo como uma coleção finita de materiais, determinada de antemão pelo analista, com inevitável arbitrariedade, e com a qual ele irá trabalhar (BAUER, 2002). Porém, se caracteriza como ponto de partida da investigação e não seu principal objetivo; a proposta é que por meio dos dados coletados, a partir do *corpus* de pesquisa inicial, seja necessária a construção de outros, no intuito de investigar o que não estava previsto no primeiro, entendendo dessa forma, que as técnicas metodológicas são instrumentos da pesquisa e não o seu fim.

Segundo Bauer (2002), os pesquisadores qualitativos começam a estudar as variedades nos temas, opiniões, atitudes, estereótipos, explicações, identidades, comportamentos e práticas da vida social. Contudo, essas variedades são ainda desconhecidas e é por isso que há necessidade de um processo de construção do *corpus* em etapas: 1) selecionar preliminarmente; 2) analisar a variedade do material; 3) ampliar o *corpus* de dados até que não se descubra mais variedade. Em outras palavras, o autor sugere que o *corpus* seja concebido como um sistema dinâmico que proceda em etapas: selecionar; analisar; selecionar novamente (BAUER, 2002).

---

<sup>3</sup> Uma forma de entrevista não-estruturada e de profundidade que, conceitualmente, fundamenta-se na crítica ao esquema pergunta-resposta, no qual o entrevistador impõe estruturas ao ordenar as perguntas e ao verbalizar as perguntas com sua própria linguagem (Jovchelovitch, 2002).

<sup>4</sup> Vila Cruzeiro e Restinga são duas regiões das dezesseis em que se dividem as discussões de demandas no Orçamento Participativo, em Porto Alegre.

<sup>5</sup> Termo utilizado por Martin Bauer (2002) que significa a seleção de dados a serem investigados em uma pesquisa qualitativa.

Nesse sentido, fez-se a escolha de “como” e “onde” seria feita a investigação, por meio de observação participante, das atividades ligadas à SMDHSU e entrevistas com os atores envolvidos nas mesmas.

A observação participante nas atividades da SMDHSU iniciou na organização prévia das ações pelos assessores comunitários responsáveis, que proporcionaram a entrada em todas as etapas de preparação institucional até de chegar aos bairros da cidade. A atenção foi focada na relação das ações da SMDHSU com os atores sociais que delas participaram, ou seja, os beneficiários das ações. A proposta foi observar como se dá a relação entre políticas de segurança urbana e a população, para, a partir daí, investigar como ambos os atores desse processo entendem a política implementada e a complexidade de fatores que a constituem.

Nesse contexto, selecionou-se quem seriam as pessoas consideradas “chave” para a realização de entrevistas semi-estruturadas e narrativas, no intuito de explorar o espectro de opiniões e as diferentes representações sobre o tema.

Na terceira etapa, com o objetivo de investigar qual era a proposta da política de segurança da SMDHSU e de entender se é vista pelos seus gestores como uma política de nova prevenção ou de tolerância zero, foram realizadas entrevistas semi-estruturadas e narrativas com os servidores da estrutura funcional da Prefeitura do município de Porto Alegre, responsáveis pelas políticas de segurança urbana (SMDHSU).

As entrevistas narrativas, segundo a pesquisadora Sandra Jovchelovitch (2002), têm em vista uma situação que encoraje e estimule o entrevistado – que na utilização dessa técnica é chamado de informante – a contar a história sobre um acontecimento importante da sua vida e do contexto social. O objetivo dessa técnica é que o informante, por estar narrando uma história, detalhe, ao máximo possível, as informações de acordo com sua perspectiva de mundo e de forma que o entrevistador entenda as conexões entre os fatos.

Ao escolher entrevistas, como técnica qualitativa de coleta de dados, partiu-se da idéia de que, conforme Farr (citado por BAUER, 2002, p.65), “a entrevista qualitativa é essencialmente uma técnica, ou método, para estabelecer ou descobrir que existem perspectivas, ou pontos de vista sobre fatos, além daqueles da pessoa que inicia a entrevista”.

Nesse sentido, foram entrevistados os assessores comunitários, mentores e coordenadores do Programa Vizinhança Segura, assim como membros do Conselho Municipal de Justiça e Segurança, no intuito de maximizar a oportunidade de compreender diferentes posições tomadas pelos membros do meio social.

### 3.2 A ANÁLISE DE CONTEÚDO COMO PRINCÍPIO

A partir dos dados coletados na primeira etapa de entrevistas, que trouxeram surpresas e novas hipóteses sobre o tema, foram entrevistados participantes e não-participantes dos Fóruns Regionais de Segurança no intuito de se chegar, como sugere Gaskell (2002, p.71), a uma “saturação do sentido”.

Compartilha-se do entendimento do autor de que, embora as experiências possam ser únicas de cada indivíduo, as representações de tais experiências, em alguma medida, são resultados de processos sociais e, em razão disso, a representação de um tema de interesse comum, ou de pessoas de um meio social específico são, em parte, compartilhadas (GASKELL, 2002).

Como explica o pesquisador:

As diferenças narrativas são chocantes e, às vezes, ficamos imaginando se há ali alguma semelhança. Contudo, temas comuns começam a aparecer, e progressivamente sente-se uma confiança crescente na compreensão emergente do fenômeno. A certa altura, o pesquisador se dá conta que não aparecerão novas surpresas ou percepções. Neste ponto de saturação de sentido, o pesquisador pode conferir sua compreensão, e se a avaliação do fenômeno é corroborada, é um sinal de que é tempo de parar. (GASKELL, 2002, p. 71)

Para análise dos dados da investigação empírica, foram utilizados os princípios da análise de conteúdo que, segundo a pesquisadora-psicóloga Laurence Bardin, são um conjunto de instrumentos metodológicos cada vez mais sutis e se aplicam a discursos extremamente diversificados, atraindo o investigador ao não-dito, ao escondido e ao não-aparente (BARDIN, 2004).

A proposta da utilização desses princípios é voltar à investigação ao que é aparentemente óbvio e, como define Bardin (2004), rejeitar a tentação da sociologia ingênua e dizer não à leitura simples do real para aceitar o caráter provisório das hipóteses. Segundo a autora: “A intenção da análise de conteúdo é a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção, inferência esta que recorre a indicadores (quantitativos ou não)”. (BARDIN, 2004, p.34)

O termo inferência é entendido como um instrumento, uma operação lógica, pela qual se admite uma proposição em virtude da sua ligação com outras proposições aceitas como verdadeiras, ou seja, uma tentativa de deduzir de maneira lógica que pode responder dois tipos de problemas: a) “O que conduziu a determinado enunciado?”; “Quais as causas ou antecedentes da mensagem?”; b) “Quais as conseqüências que determinado enunciado vai provavelmente provocar?”; “Quais os possíveis efeitos das mensagens no seu público?”(BARDIN, 2004).

Em relação às condições de produção, a sua determinação é o objeto da análise de conteúdo (e não o estudo da língua ou da linguagem). Nelas estão contidas as variáveis de produção da informação, ou seja: variáveis psicológicas do indivíduo emissor, variáveis sociológicas e culturais e variáveis relativas à situação de comunicação ou do contexto de produção da mensagem.

A idéia é que com a identificação das condições de produção, pode-se articular a superfície dos textos (com alguns elementos característicos descritos e analisados) e os fatores que determinam essas características, deduzidos logicamente.

Em outras palavras, o que se pretende com a análise é uma correspondência entre as estruturas semânticas e lingüísticas e as estruturas psicológicas ou sociológicas dos enunciados, como por exemplo: condutas, ideologias e atitudes (BARDIN, 2004).

Dessa forma, a investigação neste trabalho deu-se em três fases que seguiram os preceitos entendidos por Bardin (2004, p.89) como sendo essenciais à análise de conteúdo:

- 1) a pré-análise: escolha de documentos, formulação de hipóteses, identificação de índices e elaboração de seus respectivos indicadores que fundamentem a interpretação final;
- 2) a exploração do material;
- 3) análise dos resultados e interpretação.

Abaixo, segue quadro com a denominação dos documentos que foram escolhidos para análise:



**DOCUMENTOS ESCOLHIDOS PARA ANÁLISE**

- 1) Projeto Vizinhança Segura.
- 2) Projeto Cidadania e Paz.
- 3) Decreto que instaurou o Conselho de Justiça e Segurança.
- 4) Regimento Interno da 1ª Conferência Municipal de Segurança Urbana.
- 5) Texto Base da 1ª Conferência Municipal de Segurança Urbana.
- 6) Depoimentos e sínteses do Conselho Municipal de Justiça e Segurança.
- 7) Carta de Porto Alegre – Documento com as Diretrizes estabelecidas na 1ª Conferência.
- 8) Moções entregues pela população na 1ª Conferência.
- 9) Proposições aprovadas em Plenária Final na 1ª Conferência por eixos temáticos.
- 10) Reportagens de Revistas sobre o tema da Segurança Urbana.
- 11) Dados secundários com índices de criminalidade e participação popular no município de Porto Alegre.

Quadro 3 – Documentos escolhidos para análise.  
Fonte: a autora.

A partir da leitura dos temas indicados anteriormente, foram construídas afirmações provisórias que nortearam a investigação na intenção de que fossem comprovadas ou rejeitadas. A principal hipótese começou a ser construída com a análise dos documentos selecionados, pois o conteúdo de todos levava a crer que a política municipal de segurança urbana de Porto Alegre possuía correspondência perfeita com os requisitos que constituem a chamada política de Nova Prevenção. Contudo, na intenção de não naturalizar esse processo e com a intuição de que havia informações que não estavam expressas nesses dados, foram criadas suposições que ficaram em suspenso até serem submetidas à prova da coleta de dados empíricos.

Nesse processo, a partir da discussão teórica até se chegar aos tipos ideais e aos dados empíricos, foram extraídos critérios e indicadores, ou “índices”, que segundo Bardin (2004), são pontos em que a análise é capaz de fazer falar, construídos em função das hipóteses.

A proposta foi verificar a correspondência entre o conteúdo dos documentos analisados e os dados empíricos, por meio de critérios ou “índices”, no intuito de investigar o que poderia estar oculto em uma proposta de política de segurança preventiva.

Assim, neste trabalho os critérios foram determinados a fim de operacionalizar os dados da pesquisa empírica, tendo como pano de fundo os tipos ideais de Nova Prevenção e de Tolerância Zero.

## **4 A EXPERIÊNCIA DE PORTO ALEGRE**

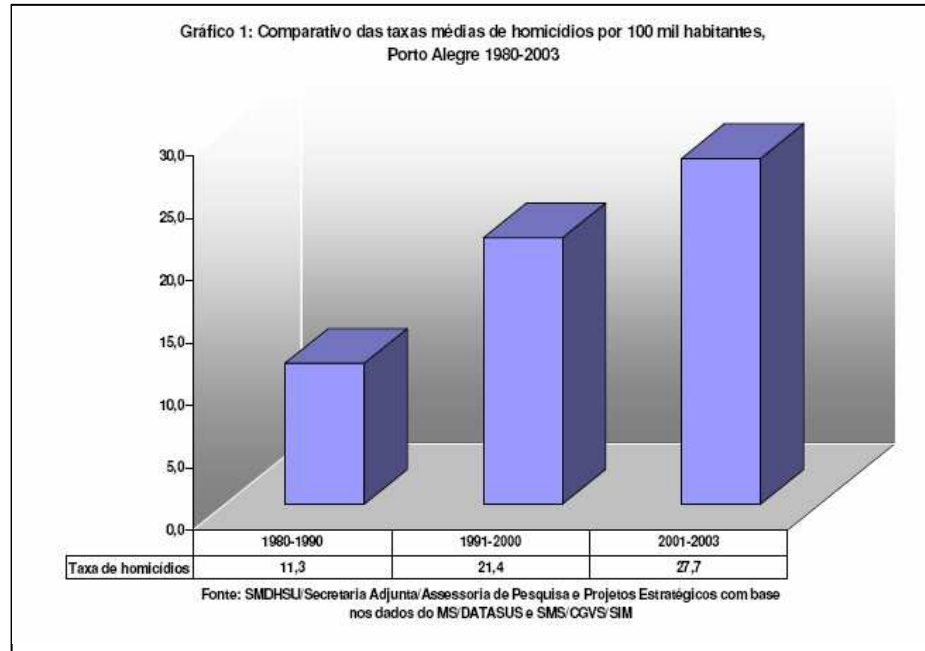
### **4.1 BREVE HISTÓRICO**

O município de Porto Alegre possui um histórico pouco comum no Brasil, no que diz respeito à preocupação em criar espaços para discutir a questão dos Direitos Humanos e da Segurança Urbana. Em 1989 foi constituída, por decreto municipal, a “Comissão de Estudos de Direitos Humanos e da Segurança Pública”. Em 1992 foram criadas Assessorias Especiais de Políticas Públicas para o Povo Negro e para a Mulher e, em 1994, foi constituído o Conselho Municipal dos Direitos da Cidadania contra as Discriminações e a Violência que, em 2001, recebeu a denominação de Conselho Municipal de Direitos Humanos. A Coordenadoria de Direitos Humanos e Cidadania, instituída em 1997, inicia um levantamento dos problemas de segurança no município, realizando debates na cidade, que oportunizou o primeiro Programa de Segurança do Município de Porto Alegre.

As deliberações da I e da II Conferências de Direitos Humanos realizadas, respectivamente, em maio de 1998 e junho 2000, traduziram anseios da população do município em relação aos direitos civis e políticos daqueles setores historicamente excluídos e discriminados, criando, em dezembro de 2002, a Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Segurança Urbana (SMDHSU). Suas atividades tiveram início em 2003, com o objetivo de desenvolver uma gestão integrada das políticas de segurança e direitos humanos. Sua estrutura é dividida em Coordenações de Direitos Humanos e de Segurança Urbana e uma Assessoria Comunitária, composta por guardas municipais.

Não só as deliberações da população demandaram a elaboração de uma nova proposta de política de segurança urbana, mas também o aumento considerável das taxas de

homicídios no período de 1980 a 2003 chegando a 27,7 por 100.000 habitantes.<sup>6</sup> Como mostra o gráfico 1, utilizado como base para a elaboração do Programa “Vizinhança Segura”:



Esses números, segundo o entendimento da Administração Municipal, resultaram numa sensação de intranquilidade generalizada, transformando a sensação de insegurança cotidiana em uma avaliação de declínio na qualidade de vida local.

A proposta da SMDHSU, ao estruturar sua equipe em coordenações, foi iniciar o trabalho das mesmas com a realização de seminários sobre segurança urbana, em todos os pontos da cidade, onde foram discutidos temas como: a violência e a segurança, suas formas de manifestações e suas causas e propostas de enfrentamento, envolvendo a população e os organismos públicos integrantes do sistema de polícia e justiça (Poder Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública, SJS, Polícia Civil, Brigada Militar e Polícia Federal).

Para delimitar os locais onde seriam realizados os encontros, os responsáveis optaram por utilizar a divisão geográfica da cidade, em dezesseis regiões, adotada pelo Orçamento Participativo (OP).

O OP é uma modalidade de gestão pública baseada na participação da população, nas diversas fases que compõem a elaboração e a execução do orçamento público municipal,

<sup>6</sup> Dados processados pela Assessoria de Pesquisa e Projetos Estratégicos da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Segurança Pública, com base nas informações da Secretaria Municipal de Saúde/Sistema de Informação da Mortalidade e estimativas demográficas do IBGE, para o Fundo de Participação dos Municípios.

especialmente na indicação das prioridades para a alocação dos recursos de investimentos. Instituída em 1989, essa modalidade de gestão é resultante de um complexo cenário sócio-político local e da interação de múltiplas variáveis intervenientes na relação entre os governantes do Município (Executivo e Legislativo) e a população local, especialmente os atores dos movimentos comunitários da cidade.

Dessa forma, por meio dos seminários regionais, iniciou-se a participação da população nas políticas de segurança pública do município, com a intenção de envolver o sistema de polícia e de justiça<sup>7</sup>, bem como a população em geral, na discussão da segurança urbana em Porto Alegre, para posterior elaboração do Plano Municipal de Segurança Urbana.

No segundo semestre de 2003, realizaram-se plenárias regionais para discutir a estrutura, a organização e o funcionamento do Sistema de Proteção Social, através da implementação do Conselho Municipal e dos Fóruns Regionais de Justiça e Segurança (doravante FRS) que foram instituídos pela Lei Complementar nº. 487, de 14 de janeiro de 2003 e posteriormente regulamentados pelo Decreto nº. 14.487, de 04 de março de 2004 como:

(...) espaços de participação comunitária e de integração governamental, considerando todas as esferas dos poderes públicos, cujas decisões ficam sujeitas à homologação do chefe do Executivo Municipal, na busca de formas alternativas e cidadãs de desenvolver soluções para a segurança urbana.<sup>8</sup>

Nesse sentido, o Conselho Municipal de Justiça e Segurança foi criado no intuito de adotar os seguintes procedimentos:

I – estimular a articulação dos organismos judiciais, policiais, sociais e comunitários no desenvolvimento das atividades de segurança pública no município;

II – representar um espaço permanente de debate entre os órgãos públicos e a comunidade;

III – diagnosticar e avaliar as ações referentes à segurança pública no município;

<sup>7</sup> Poder Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública, Brigada Militar, SUSEPE – Superintendência de Serviços Penitenciários do Governo do Estado do Rio Grande do Sul – e Polícia Federal.

<sup>8</sup> Art. 2º do Decreto nº. 14.487, de 04 de março de 2004 – (Anexo B).

IV – estabelecer canais de comunicação com os órgãos públicos para demandar serviços e providências.<sup>9</sup>

Em relação aos Fóruns Regionais de Justiça e Segurança, estes foram criados no intuito de:

I – estudar e debater a temática da segurança pública e da violência na sua região;

II – elaborar registros estatísticos espaciais da sua região, além de índices de violência e criminalidade, realizando as necessárias análises;

III – realizar eventos e reuniões de trabalho com os órgãos públicos e comunitários; que, entre outras ações, realizem a reflexão de temas significativos e possibilitem a elaboração de planos de atividades conjuntos;

IV – desenvolver ações para estreitar o relacionamento entre os diversos segmentos da comunidade e os organismos públicos;

V – criar espaços de manifestação dos cidadãos, das comunidades e dos segmentos sociais da região;

VI – propor programas de prevenção à violência e à criminalidade;

VII – contatar as autoridades públicas regionais para o encaminhamento de demandas, sugestões e denúncias das comunidades;

VIII – estudar os programas veiculados na mídia, que dão destaque à violência.<sup>10</sup>

Tanto o Conselho Municipal quanto os FRS iniciaram seu exercício em março de 2004. Os FRS seriam a continuação do trabalho que vinha sendo desenvolvido nos seminários realizados nas regiões do OP, na intenção de construir uma rede comunitária de segurança urbana para implementação do Programa Municipal de Segurança denominado “Vizinhança Segura”.

---

<sup>9</sup> Art. 2º do DECRETO Nº. 14.487, de 04 de março de 2004. (Anexo B).

<sup>10</sup> Art. 2º do DECRETO Nº. 14.487, de 04 de março de 2004. (Anexo B).

## 4.2 VIZINHANÇA SEGURA: A POLÍTICA DE SEGURANÇA PARA PORTO ALEGRE

Em 2005, no início do novo mandato do poder Executivo, a administração<sup>11</sup> propõe o programa “Vizinhança Segura”. O programa ratificou formalmente a política de segurança urbana municipal que vinha sendo adotada, mantendo as iniciativas voltadas à participação da população na temática da segurança urbana municipal. Tendo como base as concepções difundidas em estudos e debates desenvolvidos por diversas instituições nacionais e internacionais como: HABITAT e ILANUD, UNESCO, Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Organização Mundial da Saúde (OMS), Secretaria Nacional de Segurança Pública, entre outras, com o entendimento de que as ações policiais de prevenção, dissuasão e repressão podem ser potencializadas ao se integrarem às políticas urbanas municipais.

Essa nova concepção é evidenciada nas diretrizes emanadas da Secretaria Nacional de Segurança Pública (doravante SENASP), que relevam a consolidação de um Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) integrando União, Estados e Municípios para a efetivação da Política Nacional de Segurança Pública.

Em relação aos municípios, a SENASP tem como principal diretriz a idéia de que a atuação dos mesmos deve ser centrada em ações de inclusão social e recuperação de áreas urbanas degradadas, em que se evidencia a presença de criminalidade violenta. Além disso, recomenda que as guardas municipais combinem atuação preventiva e comunitária, estimulando a fiscalização de posturas municipais relevantes para a promoção da ordem e da segurança pública.

Nesse sentido, as guardas municipais passam a desempenhar suas atividades como agentes de cidadania, nas quais devem articular e implementar projetos sociais, culturais, esportivos, e outros, de acordo com as características do município, preferencialmente voltados a crianças, adolescentes e jovens, em situação de vulnerabilidade, de forma a estimular o protagonismo juvenil e apresentar alternativas de vida para esses jovens. De outro lado, cabe-lhes articular os demais gestores municipais e as lideranças comunitárias em torno desses projetos.

---

<sup>11</sup> Após 16 anos de gestão do PT, a Prefeitura Municipal passou a ser governada por nova coligação política liderada pelos partidos PPS e PTB, sendo eleito como prefeito o ex-senador José Fogaça.

Adotando essas diretrizes, a administração municipal de Porto Alegre, através da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Segurança Urbana, implantou sua política de segurança urbana traduzida no Programa “Vizinhança Segura”.

O Programa “Vizinhança Segura” foi construído a partir da constatação, por parte dos gestores, de que numa sociedade como a brasileira, em que se mantêm e se reproduzem históricas desigualdades econômicas, sociais, políticas e culturais, torna-se necessário que o poder público desenvolva políticas públicas contemplando a universalidade, a indivisibilidade e a integralidade dos direitos humanos. Isso significa que a política deveria necessariamente voltar-se também aos segmentos tradicionalmente atingidos por práticas discriminatórias como negros, indígenas, mulheres, homossexuais, portadores de HIV, idosos e portadores de deficiências, moradores de rua, profissionais do sexo, crianças e adolescentes em condição de pobreza, bem como à juventude, uma categoria social ainda pouco atendida em sua especificidade, principalmente aquela que se encontra mais vulnerável e exposta à violência, que são os jovens moradores das regiões mais pobres da cidade.

Para tanto, a Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Segurança Urbana reafirmou sua constituição em três coordenações executivas:

**Coordenação de Direitos Humanos** – (CDH) tem a função de acompanhar as políticas sociais municipais, monitorando o cumprimento das recomendações dos diversos tratados, pactos e convenções internacionais que garantam a promoção e o respeito pelos direitos humanos em sua integralidade. A CDH é o setor da SMDHSU encarregado de implementar as determinações dos incisos I a VII do artigo 2º, da Lei nº. 9.056/2002, cabendo-lhe:

I) coordenar e controlar as políticas públicas de gênero, do povo negro, da livre orientação sexual, da juventude e das pessoas portadoras de deficiência;

II) articular-se com os diversos órgãos da Prefeitura Municipal de Porto Alegre – PMPA – com referência à aplicação das políticas de direitos humanos;

III) desenvolver políticas transversais que garantam os direitos das pessoas com HIV-AIDS, com sofrimento psíquico, idosos, crianças e adolescentes, moradores de rua, população indígena, egressos do sistema prisional, profissionais do sexo e populações em situação de vulnerabilidade social;

IV) promover oficinas, cursos, seminários e encontros com vistas à formação e capacitação de pessoas para serem agentes promotores e divulgadores de direitos humanos;

V) oferecer atendimento, encaminhamento e acompanhamento de denúncias de violações de direitos humanos, políticas afirmativas de promoção da igualdade e serviços de apoio às vítimas de violência;

VI) desenvolver projetos de resgate da memória dos diversos grupos sociais e sua interseção com as memórias coletivas, projetos de geração de renda, saúde, previdência, educação e outros;

VII) desenvolver redes de controle social de políticas de direitos humanos e resgatar vínculos de solidariedade e auto-organização das comunidades, bem como fiscalizar os meios de comunicação social contra a difusão e a reprodução de preconceitos e discriminações de qualquer espécie.

Como já foi dito inicialmente, a CDH é composta pelos Núcleos de Políticas Públicas para o povo negro e para os povos indígenas, para mulheres, para livre orientação sexual e pelo Centro de Referência às Vítimas de Violência (CRVV) que presta acolhimento, apoio jurídico-psicológico e encaminha as pessoas vitimizadas à rede de proteção social e do cidadão.

A Coordenação de Direitos Humanos também é responsável pelo assessoramento técnico e suporte administrativo ao Conselho Municipal de Direitos Humanos (CMDH), cabendo-lhe também organizar em conjunto com este, a cada dois anos, a Conferência Municipal de Direitos Humanos.

**Coordenação dos Telecentros** – possui a atribuição de organizar e gerenciar os telecentros implantados no município de Porto Alegre e o Estúdio Multimeios, que desenvolve suas atividades na Região da Restinga<sup>12</sup>, como espaço destinado à comunidade jovem local, buscando minorar a situação de vulnerabilidade à violência e propiciar oportunidades de vida e trabalho.

---

<sup>12</sup> Bairro da Zona Sul de Porto Alegre.



**Coordenação de Segurança Urbana (CSU)** – é o setor da SMDHSU encarregado de implementar as determinações dos incisos VIII a XIII do artigo 2º, da Lei nº. 9.056/2002, são eles:

VIII) planejar, coordenar e controlar as políticas de segurança comunitária e de prevenção à violência;

IX) promover canais de participação da sociedade, tendo por objetivo a construção de uma segurança pública de caráter comunitário;

X) identificar e diagnosticar causas e conseqüências da violência urbana, a partir de uma base de dados georreferenciada;

XI) intermediar, com as diversas esferas do poder público, as demandas comunitárias por segurança, construindo, em conjunto com as comunidades regionais, os elementos de intervenção dos órgãos de segurança pública;

XII) estabelecer um conjunto de ações interdepartamentais, sistêmicas e continuadas na área de segurança cidadã.

Além disso, é atribuição dessa Coordenação proporcionar assessoramento técnico e suporte administrativo ao Conselho Municipal de Justiça e Segurança (CMJS) e aos Fóruns Regionais de Justiça e Segurança (FRS), implantados nas dezesseis regiões do Orçamento Participativo de Porto Alegre.

A SMDHSU e o CMJS são responsáveis pela organização e convocação da Conferência Municipal de Segurança Urbana, a cada dois anos, de modo a definir as diretrizes que devem nortear a política de segurança municipal.

No intuito de executar as atribuições descritas acima, o Programa “Vizinhança Segura”, por meio das coordenações e assessoria comunitária da SMDHSU, deu continuidade à sistemática dos FRS, envolvendo as demais secretarias e órgãos da administração pública. Iniciaram-se cursos de capacitação para a Guarda Municipal sobre os temas: uso indevido de drogas, libras, segurança cidadã, mediação de conflitos, justiça restaurativa, informática básica, captação de recursos e projetos sociais, táticas de intervenção, segurança nas escolas e de capacitação junto ao Ministério Público do Trabalho e a Governança Local.

Dessa forma, a Guarda Municipal, aos poucos, deixou de ter apenas o papel de preservar o patrimônio público e passou a envolver-se em outras atividades junto à sociedade

civil, incentivando a elaboração de ações conjuntas entre instituições públicas e população, principalmente no que diz respeito às atividades nas próprias comunidades.

#### **4.2.1 Cidadania e Paz**

A Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Segurança Urbana, no final da gestão anterior (2001-2004), firmou convênio com a Secretaria Nacional de Segurança Pública – SENASP, no qual foi estabelecida uma sistemática de trabalho baseada em intervenções focadas em áreas selecionadas, em período de tempo igual ou superior a seis meses.

Para tanto, o objetivo principal do Programa “Vizinhança Segura” é atuar na prevenção à violência, fomentando a cultura de paz e fortalecendo a organização comunitária, tendo-a como parceira na identificação dos problemas de violência e criminalidade e na melhoria das condições de segurança das regiões da cidade. Para tanto, a operacionalização do programa divide-se em dois eixos estratégicos: prevenção à violência, através do Programa “Cidadania e Paz”, e modernização e capacitação da Guarda Municipal para atuar na proteção dos bens, serviços e instalações municipais.

A proposta do Programa “Cidadania e Paz” é ser um instrumento estratégico, desenvolvido para atuar de forma organizada nas áreas especiais de prevenção e redução da violência, definidas pela SMDHSU. Segundo o Programa “Vizinhança Segura”, o objetivo é promover a difusão e consolidação de uma cultura da paz e da não-violência, através de ações e atividades sociais, culturais e de lazer, de modo a modificar o quadro de violência interpessoal e evitar o envolvimento dos jovens com o narcotráfico e com a criminalidade.

A concepção norteadora deste Programa foi a idéia de que a eficácia da prevenção à violência urbana pressupõe um diagnóstico da realidade socioeconômica, cultural e política da área a ser beneficiada.

Idéia esta que foi ratificada em maio de 2006, quando a SMDHSU promoveu a 1ª Conferência de Segurança Urbana, que foi construída em pré-conferências nas 16 regiões do OP e que teve como tema central: “Construindo a Segurança Cidadã em Porto Alegre com a Integração do Estado, Município e Comunidade”.

A conferência, segundo seu regimento interno, teve como objetivo geral avaliar a política de segurança urbana em Porto Alegre e mobilizar a população em torno do debate sobre a problemática da violência e da criminalidade, buscando salientar o papel dos diferentes atores envolvidos nesse processo. Dessa forma, a idéia principal foi a construção de um conjunto de diretrizes para orientar as políticas públicas de prevenção à violência no município, e para tanto, foram sistematizados três eixos temáticos que orientaram os debates da conferência:

1) Sistema Único de Segurança Pública em Porto Alegre: integrado pela guarda municipal, brigada militar, polícia civil, serviço prisional, ministério público, poder judiciário e polícia federal;

2) Sistema de Proteção Social em Porto Alegre: o conselho municipal de justiça e segurança, os fóruns regionais de justiça e os conselhos comunitários de justiça e segurança;

3) Políticas de prevenção e enfrentamento da violência e do crime, mediação de conflitos e direitos humanos.

Dos debates desenvolvidos nesses eixos, resultaram proposições e moções aprovadas pelos participantes do evento que compõem a Carta de Porto Alegre entregue ao prefeito José Fogaça, no intuito de legitimar a importância de “desenvolver uma forma alternativa e cidadã de construir soluções para a segurança.”<sup>13</sup>

Para tanto, a SMDHSU investiu em ações fundadas na multidisciplinaridade, na intersetorialidade, e na flexibilidade para adaptar-se tanto às peculiaridades de cada região da cidade quanto à interação entre múltiplos parceiros no combate à criminalidade urbana.

Nesse sentido, o Programa “Cidadania e Paz” está incluído na diretriz da gestão municipal 2005-2008 que tem como principal orientação promover a inclusão social por meio das seguintes metas:

a) promover a atenção e a proteção à infância e à adolescência, por meio de ações voltadas à prevenção da violência urbana;

b) atuar de forma integrada para melhorar a segurança da população, investindo em metodologias multidisciplinares e intersetoriais nas ações, envolvendo tanto os órgãos públicos municipais, estaduais e federais quanto com lideranças comunitárias e religiosas,

---

<sup>13</sup> Carta de Porto Alegre, p.3.

empresas e universidades, dando forte ênfase à criação de relações de cooperação e confiança entre Estado e sociedade;

c) organizar o ambiente urbano para a segurança da população, por meio de iniciativas tendentes a diminuir os espaços favoráveis à realização de atos criminosos como: urbanização de favelas, redução do vandalismo e das pichações, melhora da iluminação pública, da sinalização de ruas, da fiscalização sobre bares e de casas noturnas, entre outros;

d) promover a auto-sustentabilidade e emancipação dos cidadãos, por meio de projetos voltados à capacitação para o trabalho, à auto-organização solidária, à geração de renda, ao resgate da auto-estima e inclusão digital.

Em relação à metodologia adotada na implantação do Programa “Cidadania e Paz”, o processo se deu em dois momentos:

1) Diagnóstico da situação da área focal – o ponto de partida foi a realização de um diagnóstico baseado no *Mapa da Inclusão e Exclusão Social de Porto Alegre*, produzido pela Prefeitura de Porto Alegre em 2004, bem como de outras informações sociais provenientes dos dados da amostra do Censo Demográfico de 2000 e de registros administrativos municipais. E ainda, a realização de uma pesquisa de vitimização em parceria com a Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul – PUCRS e a SENASP, visando elaborar um diagnóstico da violência urbana da cidade por regiões.

2) Apresentação do diagnóstico da área – identificados e analisados os problemas das áreas em foco, o assessor comunitário da CSU, guarda municipal responsável pelas relações da SMDHSU com os moradores da região, apresentou o diagnóstico em reunião com a participação de representantes das secretarias e departamentos municipais, montando uma rede de trabalho com o objetivo de melhorar as condições sociais e ambientais de cada local.

Para a operacionalização dessas diretrizes, a Guarda Municipal teve papel fundamental como executores do Programa “Cidadania e Paz”; seu aparelhamento foi preocupação constante por parte dos gestores que previram no projeto a aquisição de viaturas suficientes para equipar seus agentes, para que possam estar circulando regularmente nos parques, praças e locais de maior fluxo de público. Mas não só o aparelhamento foi previsto, também houve investimento na capacitação da Guarda Municipal para atuar no combate à depredação do patrimônio público municipal e desenvolver ações educativas de prevenção à violência em escolas municipais, unidades de atenção à saúde, abrigos e unidades de assistência social.

Em relação ao patrulhamento, o diagnóstico da situação de criminalidade urbana de cada região possibilitou que as viaturas da Guarda Municipal circulassem regularmente em parques, praças e locais de maior afluxo de público, a fim de inibir a depredação do patrimônio municipal e diminuir a sensação de insegurança nestes espaços.

Segundo consta no Programa da SMDHSU, a inovação proposta pelo projeto “Cidadania e Paz” residiu na adoção de uma metodologia de trabalho flexível, que procurou incorporar o saber local e a criatividade das comunidades residentes em áreas com problemas de violência e criminalidade urbana, adequando as ações do governo municipal às necessidades e anseios específicos dos moradores. Isso significa que os procedimentos metodológicos do Programa foram construídos com a possibilidade de ser modificados, dependendo da realidade encontrada nas comunidades beneficiárias.

Dessa forma, o Programa “Vizinhança Segura”, por meio do Programa “Cidadania e Paz”, possui como principal objetivo promover, em conjunto com os demais órgãos municipais, desde a melhoria da iluminação pública, a recuperação dos espaços de lazer e de convivência social e a urbanização dos locais isolados propícios às práticas criminosas, até atividades culturais e esportivas envolvendo crianças e jovens no intuito de afastá-los da influência dos narcotraficantes.

#### **4.2.2 Relação da política de segurança com o Orçamento Participativo**

Como já foi dito, a política de segurança urbana do município de Porto Alegre está vinculada a outras instâncias administrativas e propõe uma dinâmica baseada na intersetorialidade e na interdisciplinaridade das ações voltadas ao combate da criminalidade urbana. Por meio do Programa “Vizinhança Segura”, a proposta governamental foi de aproveitar metodologias e espaços já existentes e utilizados em outras esferas da administração, neste caso, as do Orçamento Participativo.

O principal objetivo específico do Programa é melhorar a segurança nas dezesseis regiões do OP, desenvolvendo relação de estreita cooperação com as organizações comunitárias, entidades filantrópicas, religiosas e o comércio local. Para, a partir daí, viabilizar o trabalho dos operadores de segurança pública (guardas municipais) na

identificação e prevenção dos problemas de violência, de criminalidade e das violações dos direitos humanos e de cidadania.

Dessa forma, a SMDHSU iniciou suas atividades voltadas ao combate da criminalidade urbana com estratégias diferenciadas nas 16 regiões<sup>14</sup> do OP, como se pode visualizar no mapa abaixo:



Figura 1: População Absoluta e Relativa por Região do OP – Porto Alegre.  
Fonte: [www.observapoa.com.br](http://www.observapoa.com.br).

A divisão em regiões foi utilizada pela política de segurança municipal, no intuito de possibilitar a identificação das características presentes no ambiente urbano de cada região que pudessem contribuir para o aumento da sensação de insegurança da população como, por exemplo: falta de iluminação pública, vandalismos, pichações, abandono e descaso com equipamentos públicos.

<sup>14</sup> Humaitá/Navegantes, Centro, Noroeste, Eixo-Baltazar, Leste, Nordeste, Norte, Pinheiro, Partenon, Centro-Sul, Cristal, Glória, Cruzeiro, Sul, Restinga e Extremo-Sul.

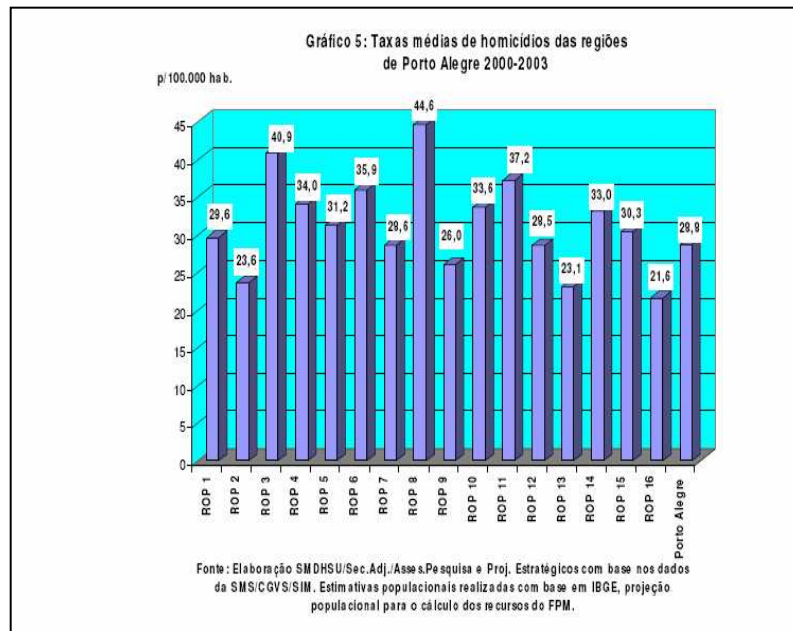
No entanto, mais do que a divisão geográfica do OP, foi acionado o potencial da rede de informações e pessoas que este instrumento de participação popular construiu, ao longo de mais de 16 anos, e que se tornou imprescindível ao seu funcionamento.

No Programa “Vizinhança Segura” não só a cidade foi dividida em regiões, para o melhor desempenho das atividades, mas também as articulações políticas e o potencial de organização popular, fazendo com que as políticas governamentais tivessem canais conhecidos de diálogo nas suas ações relacionadas à violência urbana.

A existência de uma predisposição à participação em ações do governo, possibilitou o envolvimento e a proximidade da população nas metas do Programa, fazendo com que as atividades que pressupunham um envolvimento ativo da população encontrassem espaço em uma dinâmica de participação já existente.

Outro instrumento importante, aproveitado do OP, foi a construção de espaços onde a população pudesse levar suas demandas e escolher, por meio de votação, uma escala de prioridades relacionadas ao combate à violência urbana. Para que, a partir desse levantamento, fossem desenvolvidas ações integradas com as secretarias e departamentos da esfera administrativa municipal, buscando encaminhar soluções aos diversos problemas como: de degradação ambiental e habitacional que, segundo o Programa “Vizinhança Segura”, contribuem na formação e manutenção de um contexto espacial propício às incivilidades, à violência e à consolidação do narcotráfico e da criminalidade.

Nesse sentido, o Programa “Vizinhança Segura” baseia-se na interpretação de que os homicídios (entendidos como a face extrema da violência) concentram-se principalmente em bairros e áreas onde predominam características de: degradação ambiental e habitacional, infra-estrutura precária, população em situação de vulnerabilidade social, baixa capacidade associativa da comunidade e significativa presença de tráfico de drogas. Como mostra o gráfico 2:



ROP 1 = Humaitá, Navegantes, Ilhas; ROP 2= Noroeste; ROP 3 = Leste; ROP 4 = Lomba do Pinheiro; ROP 5 = Norte; ROP 6 = Nordeste; ROP 7 = Partenon; ROP 8 = Restinga; ROP 9 = Glória; ROP 10 = Cruzeiro; ROP 11 = Cristal; ROP 12 = Centro Sul; ROP 13 = Extremo Sul; ROP 14 = Eixo Baltazar; ROP 15 = Sul; ROP 16 = Centro.

Para que a SMDHSU pudesse operar de forma organizada em áreas focadas de prevenção à violência, os guardas municipais assumiram a função de assessoria comunitária trabalhando em parceria com os agentes sociais locais para identificar problemas, necessidades e potencialidades das comunidades. Cabe ressaltar, também, que o programa municipal está baseado na idéia de que:

(...) a proximidade e a maior sensibilidade do município aos anseios dos cidadãos comuns, permite estimular o envolvimento ativo das comunidades com a construção de uma cultura de paz e solidariedade, em relação aos grupos que se encontram em situação de vulnerabilidade social. (PROGRAMA “VIZINHANÇA SEGURA”, p.15)

Dessa forma, este trabalho comunitário, proposto pela SMDHSU, que acolhe as demandas dos cidadãos, foi o principal mecanismo participativo do Programa “Vizinhança Segura” que se deu, principalmente, por meio dos Fóruns Regionais de Justiça e Segurança. Estes FRS são organizados e acompanhados pelos guardas municipais, considerados imprescindíveis para o incentivo de atividades no intuito de fortalecer o relacionamento entre a população e a administração municipal.



### 4.2.3 Fóruns Regionais de Segurança

No município de Porto Alegre, a participação da população nas políticas de segurança urbana se dá nos fóruns regionais, por meio de representantes das dezesseis regiões e da população em geral. Os FRS são organizados pela assessoria comunitária da SMDHSU, formada por guardas municipais que atuam como agentes responsáveis pela interlocução da administração municipal com a comunidade. Oportuno ressaltar que o conceito de comunidade aqui utilizado não se refere a um grupo de pessoas homogêneo, onde não há disputa de interesses, e sim a um coletivo de pessoas que, por residirem na mesma região e enfrentarem problemas em comum, buscam, a partir dos seus conflitos, organizar-se politicamente.

Antes da existência dos fóruns regionais de justiça e segurança, existiam formas participativas desde 1967 – os Conselhos Comunitários Pró-Segurança (CONSEPROs) – que tinham como objetivo principal alcançar recursos para a Brigada Militar, Polícia Civil e Bombeiros. A sociedade, então, se organizava não para pensar a segurança urbana e sim para arrecadar dinheiro organizando festas, “livros ouro” (que as pessoas assinavam quando faziam doações), “Clube da Gasolina” (os moradores juntavam dinheiro para comprar gasolina das viaturas), etc.

A partir de outubro de 1989, com a promulgação da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, mais especificamente no seu Art. 126, cujo texto institui: “A sociedade participará dos Conselhos de Defesa e Segurança da Comunidade no encaminhamento e solução de problemas atinentes à segurança pública, na forma da lei”, iniciou-se um processo de unificação das entidades (CONSEPROs, Clube da Gasolina, CONDESC) com o intuito de elaborar métodos para discutir o tema da criminalidade urbana, de forma preventiva e com a participação da comunidade.

De 2003 em diante, os CONSEPROs cederam espaço para o Conselho Municipal de Justiça e Segurança e para os FRS, que hoje discutem formas de prevenção de segurança urbana, deixando para o Estado a responsabilidade de dispor dos equipamentos de que a Brigada Militar e a Polícia Civil necessitam para realizar seu trabalho. Segundo os participantes que fizeram parte dos CONCEPROs e hoje participam dos FRS, a segurança

começou a ser entendida com uma nova perspectiva, cuja prioridade é encontrar formas eficazes de prevenir a criminalidade urbana da região.<sup>15</sup>

Em 2005 e 2006, correspondendo a um dos principais objetivos do Projeto “Vizinhança Segura”, os fóruns de segurança se realizaram mensalmente nas dezesseis regiões do Orçamento Participativo<sup>16</sup>.

Os fóruns são abertos ao público e compostos por um coordenador eleito pelos moradores da região, por representantes da população (que possuem direito a voto no Conselho Municipal de Justiça e Segurança) e por representantes de instituições como Brigada Militar, Guarda Municipal, Polícia Civil, etc. Sua metodologia é propositiva, ou seja, nas reuniões são identificadas as demandas específicas de cada região e a assessoria comunitária da SMDHSU as encaminha às autoridades competentes, para que sejam resolvidas, fazendo a interlocução com outros setores da administração pública e com instituições da sociedade civil. Quando as questões levantadas pelos moradores são de resolução mais complexa, as autoridades responsáveis pela solução do problema são chamadas ao Fórum para debater e negociar soluções com os moradores.

Além das reivindicações dos moradores, também foram organizados seminários sobre temas como segurança pública, justiça e pedagogia restaurativa, oficinas de prevenção à violência, direitos humanos, e diversas atividades voltadas ao incentivo do esporte e da cultura para os moradores das regiões.

As principais demandas pautadas nos fóruns no ano de 2006 e seus respectivos encaminhamentos podem ser assim resumidos:

a) Região Noroeste: a pauta dos fóruns foi mais direcionada ao furto de automóveis. O tema foi levado à discussão, no Conselho Municipal de Justiça e Segurança, operacionalizando um trabalho em conjunto com o Departamento Estadual de Investigações Criminais (DEIC) e a Secretaria Municipal da Produção, Indústria e Comércio (SMIC), que passaram a atuar com mais eficácia nos desmanches de carro da região, fechando alguns estabelecimentos irregulares.

---

<sup>15</sup> Essa trajetória, até esses espaços de discussão, pode ser encontrada em outras cidades da América Latina. Na cidade de Buenos Aires, por exemplo, havia “Cooperadoras Policiais” formadas por comerciantes de uma mesma vizinhança, que cooperavam economicamente com as delegacias e a partir disso começaram a debater os problemas de segurança urbana. Segundo Pegoraro (2002), por essas atitudes iniciais de grupos de vizinhos e por influência de modelos aplicados em outros países, o governo da cidade criou, em 1997, no seu “Plano de Segurança Cidadã” os “Consejos Barriales para Prevenir el delito y la Violencia”.

<sup>16</sup> Humaitá/Navegantes, Centro, Noroeste, Eixo-Baltazar, Leste, Nordeste, Norte, Pinheiro, Partenon, Centro-Sul, Cristal, Glória, Cruzeiro, Sul, Restinga e Extremo-Sul.

b) Região Norte: o tema principal das reuniões foi o planejamento familiar. Os moradores e a SMDHSU, em parceria com o Centro Administrativo Regional (CAR),<sup>17</sup> realizaram um seminário sobre o tema com a presença do Ministério Público, Polícia Civil, Câmara de Vereadores e Secretaria Municipal de Educação (SMED).

c) Região Centro: a pauta entendida pelos moradores como a mais urgente foi a questão dos moradores de rua, principalmente crianças e adolescentes. Foi apresentado aos moradores o Projeto “Sobresair”, iniciado no âmbito do setor privado pela Associação Cristã de Moços de Porto Alegre (ACM). O Projeto visa minimizar a problemática das crianças e adolescentes que moram nas ruas. A proposta foi que este projeto, que já tinha parceria com o poder público, pudesse vir a fazer parte da rede de atendimento municipal como um todo.

d) Região Restinga: o tema mais debatido foi, em primeiro lugar, o elevado número de roubos e de homicídios no morro São Pedro. O encaminhamento adotado foi uma operação montada pela Brigada Militar, em conjunto com o Centro Administrativo Regional (CAR), que providenciou junto à Divisão de Iluminação Pública (DIP) a limpeza e melhor iluminação do local. Outra questão tida como urgente é o fato de as bebidas alcoólicas vendidas a menores. Esse tema foi encaminhado à Secretaria Municipal de Produção, Indústria e Comércio (SMIC) e ao Corpo de Bombeiros que começaram a organizar, em conjunto, uma ação de vistorias nos diversos estabelecimentos da região. Também foi prioridade nas reuniões a exploração sexual de crianças e de adolescentes na avenida principal da região. Como encaminhamento foi desenvolvida uma ação de combate à exploração sexual, pelo Conselho Tutelar, em parceria com a Brigada Militar.

e) Região Extremo-Sul: a principal demanda dos moradores foi a reabertura do módulo da Fundação de Assistência Social e Cidadania (FASC); resolvida a situação pela mobilização da assessoria comunitária, o módulo voltou a funcionar.

f) Região Centro-Sul: a principal demanda foi buscar soluções rápidas para as ocorrências envolvendo delitos, roubos e rachas de carros na região, situação essa encaminhada à Brigada Militar que efetuou atendimento e, segundo a assessoria comunitária, minimizou o problema.

O tráfico de drogas também foi denúncia presente nas reuniões, esta foi encaminhada ao Departamento de Investigações sobre Narcóticos (DENARC) da Polícia Civil e ainda a solicitação de posto de saúde na região do Loteamento Cohab Cavalhada, como necessidade

---

<sup>17</sup> Órgãos da Prefeitura Municipal nas regiões do Orçamento Participativo.

urgente dos moradores. Na questão da geração de trabalho e renda esta região solicitou máquinas de costura para trabalho da cooperativa das mulheres. Foi encaminhado à SMIC que se comprometeu em efetuar levantamento de equipamentos disponíveis para atender a demanda.

g) Região Sul: o tema principal foi direcionado à Empresa Pública de Transporte e Circulação (EPTC), que se fez presente com frequência no Fórum da região discutindo as questões de segurança e sinalização da Avenida Juca Batista e iluminação de parques da região.

h) Região Partenon: problemas de saneamento e de limpeza foram os temas mais frequentes nas reuniões dos fóruns, bem como questões relacionadas à segurança. Houve uma ação conjunta entre a Secretaria Municipal do Meio Ambiente (SMAM), o Departamento Municipal de Limpeza Urbana (DMLU) e o Departamento Municipal de Água e Esgotos (DMAE) para resolver os problemas. Denúncias de tráfico de drogas foram encaminhadas, através do fórum, à Polícia Civil e à Brigada Militar que iniciaram um plano de ação na área. Houve a demanda de telecentros que foi atendida pela instalação na região, visando criar espaços de inclusão digital para os jovens.

i) Região Lomba do Pinheiro: a questão da educação foi bastante debatida. Nesse sentido a SMED fez uma apresentação do projeto “Abrindo Espaço na Cidade que Aprende”, cujo principal trabalho é a abertura das escolas municipais nos finais de semana.

j) Região Cristal: o tema principal foi o tráfico de drogas e as brigas de gangues. Como encaminhamento foi solicitado à Brigada e à Polícia Civil uma ação efetiva na região.

k) Região Glória: a questão do trabalho com a comunidade foi tema constante. Devido à participação dos moradores, foi possível encaminhar, com apoio da coordenação do fórum, a constituição do primeiro conselho comunitário da região, no bairro Belém Velho.

l) Região Cruzeiro: a principal preocupação dos moradores foi a questão do tráfico de drogas e da violência na região; solicitada a presença da Brigada Militar, esta participou dos fóruns e se encarregou de elaborar uma forma de atendimento mais precisa, coordenando os horários mais perigosos, conforme solicitação dos participantes. Também foi tema de reunião a situação de instabilidade do “Postão” da Vila dos Comerciantes em relação ao seu funcionamento. Devido ao atendimento de grande parte da população da região, foi encaminhado à Secretaria Municipal de Saúde (SMS) um pedido de averiguação da situação do prédio que estaria em condições precárias.

m) Região Nordeste: ainda se desenvolve a articulação dos moradores pela assessoria comunitária, buscando maior participação. Pode-se ressaltar nesta região a presença da Polícia Civil nas reuniões.<sup>18</sup>

Assim, os FRS constituíram-se como principais meios de comunicação e de participação da população, em relação à política de segurança desenvolvida no município de Porto Alegre, tendo como objetivo identificar as demandas da população e construir uma política integrada de trabalho entre os diversos órgãos da administração municipal, estadual e federal para a prevenção e o combate à criminalidade urbana.

#### 4.2.4 Da Participação Social no FRS

Porto Alegre, com sua experiência de participação comunitária, tem construído uma proposta de políticas de segurança avançada, buscando a integração dos órgãos, na perspectiva do Sistema Único de Segurança Pública, na construção de uma segurança alternativa e cidadã que supere as limitações da prática atual.<sup>19</sup>

A organização comunitária já existente, em razão da participação em outras esferas da administração municipal, possibilitou a construção de uma dinâmica onde os moradores de cada região foram se envolvendo nas atividades dos fóruns e apresentando o contexto de cada região em relação ao tema da criminalidade urbana.

Conforme exposto anteriormente, os moradores de cada região elegem os seus representantes que, na maioria das vezes, são lideranças comunitárias com uma história de militância político-partidária na sua região. Tanto os que fazem parte na condição de moradores, quanto os que possuem responsabilidades em relação aos fóruns são pessoas que já participaram de outros espaços de participação popular, assim como também participam ativamente no OP. É tão evidente que o público dos fóruns é composto por pessoas com um histórico na participação popular da cidade, que foi estabelecido como pré-requisito para ser coordenador(a) do fórum o(a) candidato(a) não ser conselheiro(a) do OP no mesmo mandato. Mesmo sendo aberto ao público, os participantes dos fóruns, que se organizam e votam, são

<sup>18</sup> Relatório dos Fóruns Regionais de Justiça e Segurança/2005, Coordenação Assessoria Comunitária, Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Segurança Urbana. Prefeitura de Porto Alegre – RS.

<sup>19</sup> Entrevista realizada com Conselheira do CMJS.

normalmente as mesmas pessoas que fazem parte do processo do OP, seja como delegados(as) ou como conselheiros(as) nas suas regiões. Tal interligação com o OP se dá também no encaminhamento de determinados temas, que são discutidos simultaneamente nas reuniões do Fórum Regional do OP (FROP).

Os fóruns possuem um número pouco representativo de participantes considerando-se a população de cada região, que é composta por vários bairros e vilas. Segundo os assessores comunitários e os representantes do Fórum Regional da Vila Nova e da Zona Norte<sup>20</sup>, são muitas as causas da não-participação dos(as) moradores(as) nos fóruns. No entanto, o medo das organizações criminosas (tráfico, gangues, etc.) e a falta de informação são considerados os principais motivos pelos quais as pessoas não se envolvem nos FRS.

Entendem os entrevistados que as pessoas não sabem exatamente qual o objetivo das reuniões e, muitas vezes, confundem o objetivo das mesmas com espaços de denúncia da criminalidade às autoridades. Outra causa entendida como determinante é a falta de credibilidade das pessoas em relação ao Estado, os moradores optam por não compartilhar as informações da região onde moram por falta de confiança no trabalho das autoridades e nos possíveis encaminhamentos criados a partir das mesmas.

Por outro lado, considerando-se a opinião de quem não conhece os fóruns, evidencia-se a possibilidade de que a não-participação está relacionada à cultura política, mais especificamente à forma com que o tema da segurança urbana vem sendo abordado pelos governos municipais nas últimas décadas. A segurança urbana sempre foi entendida como responsabilidade do Estado, representado pela Polícia e pela Justiça Penal, e sem espaço para a participação da população no âmbito do município.

Pode-se ainda confundir a não-participação com a acomodação da população, que não se interessa em discutir e em investir seu tempo na elaboração de uma nova forma de entender as questões que afligem o coletivo. Porém, essa causa também pode estar ligada a costumes, visto que, em última instância, o responsável legal pela segurança urbana é o Estado.

Dessa forma, mesmo sendo aberto ao público, os participantes dos fóruns são normalmente as mesmas pessoas. Como já foi dito, os moradores da região elegem os seus representantes sendo estes lideranças comunitárias, entretanto, são sempre os mesmos moradores que votam e freqüentam as reuniões.

---

<sup>20</sup> Entrevistas realizadas com representantes dos moradores do Fórum Regional Vila Nova e Fórum Regional da Zona Norte.

A análise das características sociais dos(das) integrantes dos fóruns, em termos de gênero, etnia e de idade, demonstra que a participação não só é pouco representativa em relação à população das regiões, como também em relação à representação de segmentos sociais específicos como jovens e pessoas de etnia negra.

Em razão disso e sendo o princípio participativo, em tese, um indicador chave para caracterizar o tipo de política de segurança, (Nova Prevenção ou Tolerância Zero) entende-se que a abordagem da questão da não-participação de ambos os grupos (jovens e negros) é de extrema relevância para discussão dessa problemática. Além disso, a complexidade da relação de cada grupo não-participante, com o problema da segurança urbana, faz com que o presente estudo adote como recorte empírico de análise a participação dos(as) jovens da cidade, mais especificamente dos jovens da região Cruzeiro.

A escolha dos jovens da região Cruzeiro, como recorte empírico desta investigação, justifica-se pelo fato dessa região ter sido a única que – a partir do reconhecimento da emergência do problema da criminalidade juvenil pelos próprios moradores – fez com que estes realizassem ações direcionadas à participação do público jovem nas discussões sobre segurança urbana.

#### 4.3 OS JOVENS E A VIOLÊNCIA URBANA

Se eu pudesse, eu dava um toque em meu destino  
 Não seria um peregrino nesse imenso mundo cão  
 Nem o bom menino que vendeu limão  
 E trabalhou na feira pra comprar seu pão  
 Não aprendia as maldades que essa vida tem  
 Mataria a minha fome sem ter que roubar ninguém  
 Juro que eu não conhecia a famosa funabem  
 Onde foi minha morada desde os tempos de neném  
 É ruim acordar de madrugada pra vender bala no trem  
 Se eu pudesse, eu tocava em meu destino  
 Hoje eu seria alguém  
 Seria eu um intelectual  
 Mas como não tive chance de ter estudado em colégio  
 legal  
 Muitos me chamam de pivete  
 Mas poucos me deram um apoio moral  
 Se eu pudesse, eu não seria um problema social.<sup>21</sup>

<sup>21</sup> Letra da música “Problema Social” criada por Seu Jorge, Guará e Fernandinho.

O foco analítico na participação dos(as) jovens da periferia, nos espaços de discussão, sobre as políticas públicas de segurança em Porto Alegre se deve à constatação de um paradoxo: os jovens (principalmente homens e de etnia negra) são, hoje, as principais vítimas ativas e passivas da criminalidade urbana, porém não participam das discussões sobre violência e segurança nos espaços institucionais, especialmente nos FRS.

Entretanto, isso não quer dizer que os jovens não se preocupem com o tema da segurança, apesar de este ser o discurso mais encontrado nas entrevistas realizadas com os participantes dos FRS de regiões como Norte, Centro-Sul, Restinga e Eixo Baltazar.

Essa ausência nas ações voltadas à segurança urbana no município se dá justamente no momento em que são publicadas pesquisas<sup>22</sup> indicando o aumento acelerado dos índices de mortes de jovens nas periferias em razão da violência urbana. Por outro lado, o tema da violência também vem sendo discutido por setores sociais diretamente envolvidos, como é o caso do Encontro da Juventude Negra (ENJUNE) que discutiu a questão do extermínio de jovens negros(as) por policiais.

Os jovens, segundo as pesquisas do NEV(PERES, 2006) e o Relatório dos Homicídios de Jovens de 2006 (WAISELFISZ, 2006) são os principais agentes passivos e ativos da violência urbana. São os que mais morrem no Brasil, principalmente homens e negros da periferia. Conforme trecho da Revista Carta Capital: “Jovens matam, morrem, e não há sinais claros de reversão desse quadro. E é nesse beco, aparentemente sem saída, que estão os pontos de partida do que pode ser feito para modificá-lo”.<sup>23</sup>

Na construção teórica do conceito “juventude”, várias áreas de conhecimento participam e reivindicam sua interpretação, incorporando as idéias de direito e de cidadania (WAISELFISZ, 1998). Nesta pesquisa, é utilizado o conceito de juventude e não o de adolescência, por ser o primeiro referente a um segmento populacional que faz parte de uma determinada sociedade, ao passo que o segundo está relacionado ao plano individual e demarcado cronologicamente. Portanto, não foi delimitada a idade cronológica dos jovens a serem entrevistados, e sim, foi levada em conta a auto-identificação com um período de transitoriedade e de identidade própria.

Nas palavras de Jacobo Waiselfisz:

---

<sup>22</sup> Homicídios de crianças e jovens no Brasil: 1980-2002. NEV/USP, 2006 e Mapa da Violência 2006: Os Jovens do Brasil. Brasília: Organização dos Estados Ibero-Americanos para a Educação, a Ciência e a Cultura, 2006.

<sup>23</sup> *Revista Carta Capital*, n. 424, p. 12, 20 dez. 2006.



A noção de juventude como categoria social é culturalmente variável, de acordo com os conteúdos e significados sociais que se modificam de sociedade para sociedade e, na mesma sociedade, por meio de divisões internas, sobretudo de classes sociais. (WASELFISZ, 1998, p.154)

Nesse sentido, pode-se observar que o que poderia ser um critério para identificar um jovem em regiões de maior poder aquisitivo, como, por exemplo, a dependência familiar, não se aplica aos jovens entrevistados da região Cruzeiro, tendo em vista que adquirem sua emancipação independente de fatores financeiros e educacionais.

As estatísticas mais recentes, divulgadas na imprensa<sup>24</sup> sobre a mortalidade de jovens no Brasil, alertam para o fato de que uma geração inteira está sendo aniquilada. Os números do relatório “Homicídios de Crianças e Jovens no Brasil: 1980-2002”, elaborado pelo Núcleo de Estudos da Violência – NEV, da Universidade de São Paulo, indicam que, nas últimas duas décadas, as taxas de homicídios de jovens até 19 anos cresceram 306%.

O Mapa da Violência VI— Os Jovens do Brasil, trabalho que vem sendo realizado pelo Waiselfisz (2006), baseia-se na faixa etária de jovens de 15 a 24 anos. Os dados deste estudo indicam que a taxa de mortalidade por arma de fogo é de 43,1 por 100 mil, fazendo com que o Brasil seja classificado como o primeiro lugar no *ranking* mundial de jovens mortos por armas de fogo. Segundo o Mapa, esses jovens são essencialmente pobres, moradores das periferias e quase sempre negros, o índice de vitimização dos jovens negros é 85,3% superior ao dos jovens brancos.

Ainda em relação às estatísticas, segundo o relatório sobre homicídios de crianças e jovens no Brasil, no período de 1980 a 2002, elaborado pelo Núcleo de Estudos da Violência (NEV), são os jovens e adolescentes entre 15 e 19 anos as maiores vítimas de homicídios no Brasil, o que corresponde a 87,6% dos casos.

O caso brasileiro, no que diz respeito aos homicídios de crianças, adolescentes e jovens, desvendado nesse estudo supracitado, chama a atenção pelos números, os maiores do mundo em países que não enfrentam guerra interna ou insurreição armada. A pesquisa deixa claro que crianças e jovens abatidos por homicídios têm cor, situação social, sexo, localização e profissão totalmente conhecidos. Essas mortes ocorrem justamente naqueles lugares onde há uma superposição de carências de todos os direitos socioeconômicos a que está exposta a maioria esmagadora das vítimas. Esse contexto limita as possibilidades de uma existência sem conflitos e sem violência.

---

<sup>24</sup> Revista Carta Capital, n. 424, p. 12, 20 dez. 2006.

A partir desses dados estatísticos e teóricos e com o foco no caso da Política de Segurança Urbana que está sendo implementada em Porto Alegre, propõe-se conhecer o que não está explícito na não-participação dos(as) jovens da periferia da cidade nas atividades propostas pela administração municipal, especialmente na região Cruzeiro.

#### 4.4 REGIÃO CRUZEIRO: PARTICIPAÇÃO E JUVENTUDE

Quem sou eu para te cantar, favela,  
que cantas em mim e para ninguém a noite inteira de sexta  
e a noite inteira de sábado  
e nos desconheces, como igualmente não te conhecemos?

Sei apenas do teu mau cheiro: baixou a mim, na vibração,  
direto, rápido, telegrama nasal  
anunciando morte... melhor, tua vida. (...)

Padecemos este pânico, mas  
o que se passa no morro é um passar diferente,  
dor própria, código fechado: Não se meta,  
paisano dos baixos da Zona Sul.  
Tua dignidade é teu isolamento por cima da gente.  
Não sei subir teus caminhos de rato, de cobra e baseado,  
tuas perambeiras, templos de Mamalapunam  
em suspensão carioca.

Medo: não de tua lâmina nem de teu revólver  
Nem de tua manha nem de teu olhar.  
Medo de que sintas como sou culpado  
e culpados somos de pouca ou nenhuma irmandade.

Custa ser irmão,  
custa abandonar nossos privilégios  
e traçar a planta  
da justa igualdade.

Somos desiguais  
e queremos ser  
sempre desiguais.  
E queremos ser  
bonzinhos benévolos  
comedidamente  
sociologicamente  
mui bem comportados.

Mas favela, ciao,  
que este nosso papo

está ficando tão desagradável.  
Vês que perdi o tom e a empáfia do começo?<sup>25</sup>

A região Cruzeiro é composta pelos bairros Medianeira e Santa Tereza e tem 69.923 habitantes, representando 5,14% da população do município. Com área de 6,82 km<sup>2</sup>, representa 1,43% da área total da cidade, sendo sua densidade demográfica de 10.252,64 habitantes por km<sup>2</sup>. A taxa de analfabetismo é de 6,2% e o rendimento médio dos responsáveis por domicílio é de 7,3 salários mínimos.<sup>26</sup>

O problema da segurança pública começou a ser discutido pelos moradores da região em 1988, no intuito de demandar do Estado atenção à falta de estrutura local para administrar o grande número de conflitos e de violência enfrentados pela população. As reuniões para discutir a segurança urbana tinham como principal motivação a necessidade de que o governo criasse delegacias e postos policiais nos bairros, pois quando ocorria algum fato grave de violência, a falta de condições para ir até as delegacias deixava a situação impune.<sup>27</sup>

A partir dessas demandas, o CONSEPRO<sup>28</sup> que se organizava junto às associações para discutir políticas de segurança e outras questões sociais, passou a ajudar a estrutura policial contribuindo com os recursos que possuíam como, por exemplo, consertar viaturas para o patrulhamento na região. O grupo se reunia quinzenalmente e funcionava como conselho de segurança comunitário, mas não para informações/denúncias sobre a região. O objetivo era pensar, coletivamente, em soluções para a falta de segurança, como por exemplo, reivindicar que os guardas municipais tivessem outras atribuições além de cuidar dos prédios públicos.

Entendem os participantes dos FRS, da região Cruzeiro, que as principais conquistas dos moradores, por meio do CONSEPRO, antes da existência da política municipal de segurança, foram a construção de um posto da Brigada Militar e de uma Delegacia da Polícia Civil na região, que até então “não saíra do papel”.<sup>29</sup>

Em julho de 2005, com o Programa “Vizinhança Segura”, os fóruns regionais de segurança começaram suas atividades na região. Todas as reuniões foram realizadas na Associação de Moradores da Vila Tronco Neves (AMAVTRON), que há anos desenvolve

<sup>25</sup> ANDRADE, Carlos Drummond de. Favelário nacional. In: ANDRADE, Carlos Drummond de. *O corpo*. Rio de Janeiro: Record, 2002, p.111.

<sup>26</sup> [www.observapoa.com.br](http://www.observapoa.com.br).

<sup>27</sup> Entrevista com morador da Vila Tronco, Região Cruzeiro.

<sup>28</sup> Conselhos Comunitários Pró-Segurança.

<sup>29</sup> Entrevista com funcionária da AMAVTRON e moradora da Vila Coqueiros.

atividades em parceria com outras instituições da administração municipal, dando assistência a crianças e adolescentes carentes. Nas reuniões, as principais reivindicações sempre tiveram alguma relação com o tráfico de drogas e a violência urbana, especialmente no que tange ao envolvimento de jovens que, não raro, são vítimas ativas e passivas de crimes como homicídio e roubo.

Segundo o coordenador do FRS<sup>30</sup>, no início das atividades a participação da população era grande, mas foi esvaziando porque os moradores queriam soluções imediatas no seu dia-a-dia e não as tiveram. Portanto, as pessoas que participavam eram sempre as mesmas, especialmente lideranças comunitárias envolvidas com outras questões sociais. Mesmo assim, os participantes entendem que o FRS é um espaço importante para discutir o que é segurança urbana e ampliar conceitos; acreditam que antes da existência do FRS as pessoas viam a segurança relacionada unicamente ao policiamento ostensivo e, através das discussões, esta idéia abriu espaço para um entendimento mais amplo do que é prevenção da violência.

Atualmente, explica um participante do FRS<sup>31</sup>, os participantes são os mesmos que compareciam nos antigos CONSEPROS, são pessoas que já possuem uma história de luta para resolver os problemas sociais da região.

Nesse sentido, quando questionados sobre como se dá a participação nos FRS, todos os entrevistados apontaram os jovens como aqueles que menos ou nunca participaram, mas entendem que essa exclusão faz parte de um processo natural e que esse espaço de discussão não é “aberto” para os jovens de fato. Da mesma forma que nos FRS de outras regiões, os participantes dizem acreditar que os jovens não participam por falta de interesse pelos problemas da comunidade e por acomodação. Entretanto, quando questionados sobre as condições que seriam necessárias à participação dos jovens, a mudança no discurso torna-se evidente e surge o entendimento de que os jovens da periferia não participam por várias outras razões e que estão excluídos desse processo, assim como do acesso à educação e à saúde.

Como explica o coordenador do FRS, quando fala dos motivos que impedem os jovens de participar:

(...) é muito complicado... perigoso... tu imagina um adolescente da Cruzeiro discutir segurança se na região a maioria deles trabalha com o tráfico, tá morto, se torna um ídolo pra sociedade, mas em compensação vai ter que responder pros outros que está sendo dedo duro. (sic)

<sup>30</sup> O FRS da Região Cruzeiro sempre teve a mesma pessoa na coordenação.

<sup>31</sup> Entrevista com morador da Vila Tronco, participante do FRS e professor de teatro da AMAVTRON.

Os participantes do FRS da Cruzeiro demonstram preocupação frente ao fato de que, sendo a criminalidade juvenil e o envolvimento de adolescentes da região com o tráfico e o consumo de drogas, os principais temas abordados nas reuniões não são debatidos na presença dos maiores interessados, ou seja, dos próprios jovens.

Explica um participante<sup>32</sup> que, diferente do que é apresentado pela mídia local ou do que as pessoas que não vivem no morro pensam, o tráfico de drogas não é entendido como o principal problema da comunidade, e sim, a falta de alternativas para os jovens que não possuem escola de Ensino Médio ou profissionalizante na região. Nas palavras do entrevistado: “O nosso problema tá no traficante? Não, o nosso problema tá no adolescente sem escola e serviço.”<sup>33</sup>

Dessa forma, sendo as principais demandas do FRS relacionadas aos jovens e por esse grupo etário não participar das reuniões, a AMAVTRON, junto às entidades de bairros da região, com apoio da assessoria comunitária da SMDHSU, organizou o I Seminário de Segurança da Juventude, que se realizou em março de 2006.

O texto do *folder* de divulgação do Seminário nas escolas da região foi:

Artigo 1 – Fica decretado que agora vale a verdade,  
Que agora vale a vida  
E que de mãos dadas  
Trabalharemos todos pela vida verdadeira...

O objetivo desta atividade foi instigar os jovens da região Cruzeiro a pensar estratégias para conter o aumento da criminalidade e levá-los a expor à administração municipal a situação vulnerável na qual vivem. Como explicou o Coordenador do evento: “O que é que adianta nos fóruns sentar os adultos para discutir as políticas de segurança pública para região se os problemas estavam junto aos adolescentes”.

A partir da constatação dessa realidade, a proposta dos temas a serem abordados nos debates do Seminário, com a presença de jovens, lideranças comunitárias e representantes da Prefeitura foi:

---

<sup>32</sup> Entrevista com morador da Vila Tronco, Região Cruzeiro.

<sup>33</sup> Trecho de entrevista com o Coordenador do FRS.

- a) O que gera a violência na região?
- b) O papel da educação para os jovens.
- c) O papel da saúde na região.
- d) O papel da família.

Não obstante, os jovens que participaram dos debates eram vinculados a instituições de ensino e programas da rede municipal. Mesmo sendo aberto, não houve a participação de adolescentes que não estavam estudando.

Segundo morador da região<sup>34</sup>, o Seminário demonstrou que os jovens necessitam de informação e de um trabalho direcionado. Quando os jovens souberem que a segurança contempla outros temas como saúde e educação eles irão participar dos FRS. Nas palavras do entrevistado:

A gurizada participa se houver um incentivo diferente pra eles(...) se tu falar em fórum de segurança com a comunidade, pela cultura, é difícil os jovens assimilar o que é um fórum de segurança, há que desmistificar o assunto da segurança e falar a linguagem dos jovens. (sic)

Contudo, a Região Cruzeiro se destaca por ser um local onde, a partir das demandas de segurança urbana e combate à criminalidade juvenil, os moradores buscam construir espaços de participação para os jovens por entendê-los atores imprescindíveis na discussão dos problemas da comunidade.

---

<sup>34</sup> Entrevista com morador da Vila Tronco, Região Cruzeiro.

## 5 OBJETO SOCIOLOGICO E HIPÓTESE DE INVESTIGAÇÃO

### 5.1 OBJETO SOCIOLOGICO

Não há uma construção teórica fechada e incontestada do que seja uma política de Nova prevenção ou de Tolerância Zero, até porque a política em si é o encontro entre o planejado e a realidade empírica, por isso da construção dos tipos ideais. E ainda, mesmo que a proposta pensada esteja vinculada a uma concepção única, a experiência pode conter características de ambos os modelos.

Nesse sentido, entende-se que por razões empíricas e teóricas, não há como afirmar, de forma apriorística, que uma política de Nova Prevenção é sempre preventiva, ou que uma de Tolerância Zero seja sempre repressiva. Ou seja, cada experiência é única e possui um conjunto de fatores contingenciais que não são absolutamente previsíveis e controláveis. Uma política pública pode partir de um diagnóstico e de dados estatísticos exatos, mas a dinâmica social que cada lugar possui tem igual relevância não só para a construção da proposta de trabalho, mas também para a sua execução.

Seguindo os ensinamentos de Michel Foucault,

(...) a linguagem produz sempre dois tipos de suspeita: por um lado, a suspeita de que a linguagem não diz exatamente o que diz. O sentido que se apreende e que se manifesta de forma imediata, não terá porventura realmente um significado menor que protege e encerra; porém, apesar de tudo transmite outro significado; este seria de cada vez o significado mais importante, o significado “que está por baixo”. (FOUCAULT, 2000, p.30)

Contudo, o desafio é buscar o que não se mostra evidente na complexidade de fatores que constituem uma política de segurança municipal e em conjunto com a teoria, construir um diálogo entre a abstração e a realidade do estudo de caso, buscando descobrir se a experiência de Porto Alegre se aproxima mais de uma política de Nova Prevenção ou de Tolerância Zero.

Dessa forma, a proposta desta investigação não é avaliar os resultados da política implementada em Porto Alegre, quanto ao seu caráter preventivo ou repressivo, e sim realizar uma análise sociológica da implementação da política em si.

A partir da discussão teórica sobre políticas de segurança pública e de sua síntese utilizando-se do método dos tipos ideais – e do caso empírico de Porto Alegre – surge o seguinte questionamento sociológico: o conjunto dos elementos coletados na investigação empírica indica que, aparentemente, a administração municipal, por meio da SMDHSU, está desenvolvendo uma política de segurança urbana nos moldes da Nova Prevenção.

É possível chegar a esta conclusão em razão de sua estrutura possuir as principais características desse modelo europeu, quais sejam:

a) o investimento em diagnósticos da situação de violência urbana local para construção de Plano de trabalho contextualizado, como ocorreu com a elaboração dos Programas “Vizinhança Segura” e “Cidadania e Paz”, investindo no reconhecimento das características de cada região a serem implementados;

b) a intersetorialidade e a interagencialidade nas ações da SMDHSU, envolvendo departamentos e secretarias da Administração Municipal, assim como instituições públicas nos níveis estadual e federal;

c) a participação da população por meio dos Fóruns Regionais de Segurança;

d) o policiamento comunitário desenvolvido pela guarda municipal junto à população.

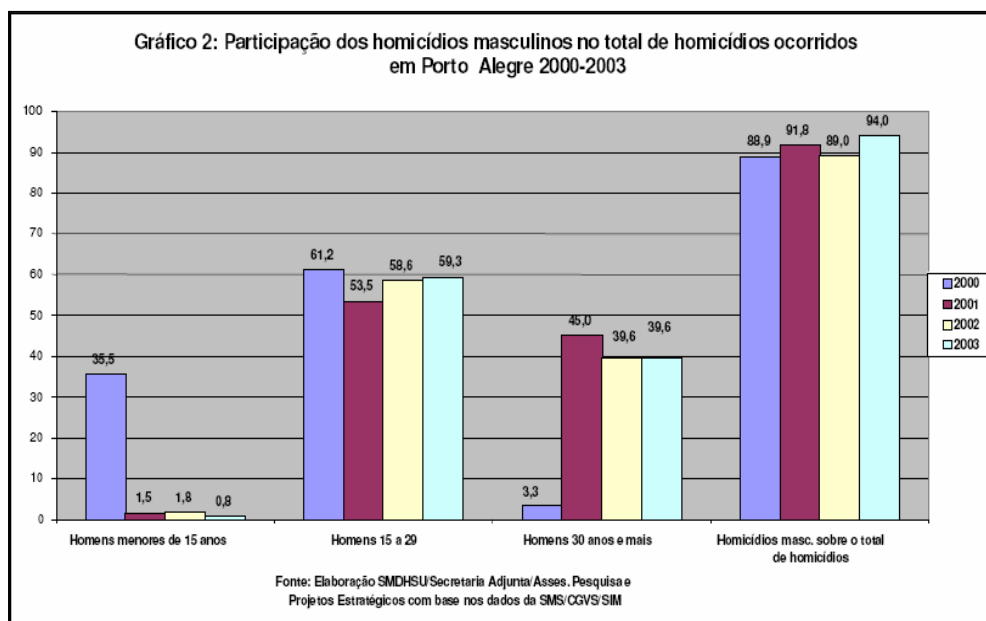
Apesar de as propostas dos Programas “Vizinhança Segura” e “Cidadania e Paz” possuírem no seu corpo os itens citados acima, correspondendo em tese ao que se espera de um modelo de Nova prevenção, há fatores empíricos determinantes que estão por trás do aparente e contestam essa caracterização. É sobre essa possível contradição que se estabelece a hipótese do estudo.



## 5.2 O RECORTE EMPÍRICO DO ESTUDO

Segundo dados do Programa “Vizinhança Segura” (gráfico 2), as regiões Restinga, Leste, Cristal, Nordeste, Cruzeiro e Lomba do Pinheiro apresentam as taxas de homicídios mais elevadas da cidade. Em todas elas encontram-se áreas de elevada vulnerabilidade social, nas quais se destacam problemas associados à pobreza e à exclusão social tais como: desemprego, subocupação, desestruturação familiar, gravidez precoce, evasão escolar, envolvimento de jovens com drogas e narcotráfico, abuso sexual de crianças e adolescentes, violência doméstica, trabalho infantil, entre outros.

Outro dado importante sobre os homicídios em Porto Alegre diz respeito ao perfil etário de quem participa dos mesmos, de forma passiva ou ativa: são os jovens com idade entre 15 a 29 anos. Como pode ser observado no Gráfico 3, abaixo:



A partir desses dados e tendo em vista que os mesmos serviram de base para a elaboração do Programa “Vizinhança Segura” – como instrumento utilizado pela política de segurança urbana da cidade – entende-se que a relação dos jovens com a criminalidade urbana em algumas regiões da cidade merece atenção especial.

Como já visto no Gráfico 2 (p. 65) que demonstra os índices das taxas de homicídios nas dezesseis regiões do OP, onde foram implementados os FRS pela política de segurança de Porto Alegre, e segundo os dados que demonstram serem os jovens o grupo social que mais participa dos homicídios no município (Gráfico 3, p. 82), entende-se que as regiões onde a violência urbana, representada aqui pela prática de homicídios por jovens, é mais grave são: Restinga, Leste, Cristal, Nordeste, Cruzeiro e Lomba do Pinheiro

A Região Cruzeiro se destacou por ser a única região em que os moradores e participantes dos FRS identificaram a não-participação dos jovens como fator relevante no combate à criminalidade urbana local. Assim, não apenas se preocuparam com o aumento da criminalidade juvenil e os índices de mortes dos jovens da região, mas também buscaram formas para que os jovens participassem em alguma atividade na discussão do tema da segurança pública.

### 5.3 HIPÓTESE DE INVESTIGAÇÃO

Partindo-se da concepção epistemológica bachelardiana de que toda observação ou experimentação implica sempre a formulação de hipóteses e que, “não se pode esquecer, de modo algum, que o real nunca toma a iniciativa já que só dá resposta quando é questionado” (BOURDIEU, 2005, p.48), a análise sociológica desse estudo adota a seguinte hipótese.

Porto Alegre está, aparentemente, mais próxima do modelo conhecido como “Nova Prevenção”. Porém, a partir do fato de o seu projeto de política de segurança urbana ter sido implementado utilizando-se e sobrepondo-se dos mesmos espaços sociais já existentes pelo OP, em termos de grupo social e de definição territorial, verifica-se que a política de segurança urbana está reproduzindo o mesmo sistema de inclusão/exclusão das instâncias participativas do OP. Onde a faixa de idade entre 16 a 25 anos é sub-representada em comparação à população da cidade.<sup>35</sup>

Isto é, supõe-se que, apesar da possível proximidade com a política de “Nova Prevenção” – a exemplo da participação da população para discutir e demandar políticas de

---

<sup>35</sup> Os dados estatísticos sobre o perfil social e associativo dos participantes do OP podem ser encontrados no livro: Fedozzi, L. *Observando o Orçamento Participativo em Porto Alegre: perfil social e associativo, avaliação e expectativas*. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2007.

prevenção e de combate à criminalidade – o sistema criado ainda não contempla requisitos fundamentais indicados pela teoria e literatura disponíveis hoje.

Em outros termos, a reprodução das estruturas e do sistema de funcionamento da participação já existente na cidade, construídas pelo OP, passou a representar uma barreira para a adoção de formas de inclusão dos sujeitos e grupos sociais que não se expressam ou se identificam com essas estruturas participativas. Mesmo nos FRS, onde há expressiva participação quantitativa, não há representatividade da heterogeneidade do tecido social e dos diversos grupos sociais que constituem o conjunto da população da região, tais como os jovens e os de etnia negra. Quando estes participam, não o fazem trazendo as demandas e as concepções que constituem sua possível identidade.

Dessa forma, supõe-se que a abrangência da Política de Segurança de Porto Alegre reproduza o mesmo sistema de inclusão/exclusão de atores do OP, a exemplo dos jovens e dos grupos de etnia negra. A partir daí, torna-se possível supor que os atores, especialmente os jovens, não encontrem espaço para participar desde suas identidades e movimentos sociais, e, sim, como cidadãos comuns, que possuem as mesmas necessidades dos demais. Sendo assim, a política municipal de segurança alcança quantitativamente os espaços territoriais do município, porém, não cria canais e formas de incorporação capazes de contemplar a heterogeneidade de seus moradores.

#### 5.4 CRITÉRIOS DE ANÁLISE DA POLÍTICA DE SEGURANÇA DE PORTO ALEGRE

Partindo dos tipos ideais, construídos sobre as políticas de Nova Prevenção e de Tolerância Zero, e da hipótese de investigação, são propostos critérios que possam servir de instrumentos de análise empírica visando conhecer:

- a) até que ponto a política de segurança de Porto Alegre se aproxima de um ou outro modelo;
- b) os possíveis elementos que contradizem na realidade empírica da política de segurança de Porto Alegre, as características dos modelos ideais de Nova Prevenção e de Tolerância Zero.

Da discussão teórica que resultou nos tipos ideais extraiu-se critérios e indicadores, abaixo elencados, que guiarão a análise da política municipal de segurança de Porto Alegre.

- 1- Participação da população
- 2- Heterogeneidade e convivência entre grupos distintos
- 3- Tratamento aos grupos chamados “desviantes”
- 4- Papel do policiamento no espaço público
- 5- Interdisciplinaridade nas ações governamentais e da sociedade organizada
- 6- Transversalidade das políticas de segurança em políticas sociais, culturais e econômicas.

Quadro 4 – Critérios e indicadores para análise.  
Fonte: a autora.

No capítulo seguinte, proceder-se-á à análise da política de segurança de Porto Alegre, a partir dos tipos ideais de políticas de segurança e dos indicadores, que operacionalizam essa análise.

## **6 TOLERÂNCIA ZERO OU NOVA PREVENÇÃO: ANÁLISE DA EXPERIÊNCIA DE PORTO ALEGRE**

A política de segurança urbana de Porto Alegre, como já foi dito, aparentemente, se desenvolve nos moldes da concepção de Nova Prevenção. Esta primeira conclusão é fruto da análise dos elementos empíricos, por meio da aproximação com os tipos ideais teóricos construídos. Porém, concluiu-se também, que os modelos de Nova Prevenção e Tolerância Zero por si só, não alcançam a complexidade de fatores que podem estar presentes na realidade do município.

No intuito de superar essa limitação, com base na discussão teórica (Capítulo 2) e nos dados empíricos sobre a implantação da Política de Segurança de Porto Alegre (Capítulo 3), foram elaborados critérios de análise (Capítulo 4) objetivando testar a hipótese proposta nesse estudo, tendo como recorte empírico os jovens da região Cruzeiro.

### **6.1 PARTICIPAÇÃO DA POPULAÇÃO**

Para abordar a questão da participação, deve-se ter em conta que quando o tema é segurança e violência urbana a presença da população, na construção de espaços participativos de proposição e debate de demandas, está vinculada a uma diversidade de fatores subjetivos e objetivos.

Diante disso, a participação da população na implantação e na execução das ações governamentais é um dos aspectos substanciais para a caracterização da política de segurança urbana como “Nova Prevenção” ou “Tolerância Zero”. O modelo de Tolerância Zero não contempla a participação da população nos seus requisitos, ao contrário, suas estratégias anticrimes são dirigidas à limpeza das ruas, entendendo como sujeira os mendigos, bêbados, prostitutas, pequenos traficantes, menores abandonados etc., ou seja, segmentos da população.

Diferentemente do modelo de Nova Prevenção, que tem a participação como uma de suas principais características.

No caso de Porto Alegre, a participação popular é a “marca” que tornou a cidade mundialmente conhecida, então, quando foi criada a política de segurança municipal já havia uma cultura de participação social que foi aproveitada. Nesse sentido, os espaços de participação do Programa “Vizinhança Segura” não foram criados em função da problemática da criminalidade urbana e sim reaproveitados de uma política anterior, que é o Orçamento Participativo (OP).

Como descrito no Capítulo 3, foi aproveitada a divisão da cidade em regiões definidas pela metodologia do OP e os participantes dos Fóruns e do Conselho de Segurança são, na sua maioria, ex-conselheiros e delegados do OP. Por isso, inclusive, uma das exigências para ser representante dos moradores de uma região no FRS é não ser conselheiro do Orçamento Participativo (COP).

Na região Cruzeiro, como nas demais regiões, não houve formulação de métodos próprios de política de segurança urbana para a construção de espaços participativos. A participação popular do “Vizinhança Segura” se deu a partir das relações já existentes em razão do OP e de outros movimentos sociais que caracterizam a região Cruzeiro, como os ligados à habitação e à saúde. Ou seja, o método que define a política de segurança municipal se utiliza das mesmas formas de participação e da mesma configuração territorial dos espaços destinados à discussão das prioridades no Orçamento Participativo (OP) e de outros temas importantes para a comunidade da região.

Da mesma forma que no OP, as reuniões dos FRS da Cruzeiro são abertas ao público, mas há determinados setores que não participam com o intuito de demandar as necessidades específicas do seu grupo, como por exemplo, jovens, idosos e pessoas da etnia negra. A participação nessa região possui as mesmas características dos espaços participativos do OP, ou seja, mesmo quando algum jovem participa, não demanda questões atinentes ao seu grupo específico, não o representa, indicando que qualitativamente não há participação de alguns segmentos.

A sobreposição de políticas que, inicialmente, se mostrou como um reaproveitamento metodológico dos espaços de participação existentes esconde um conjunto de fatores importantes como a participação da população na política de segurança urbana de Porto Alegre. Assim, há uma reutilização do somatório de recursos inscritos nos modos de

organização da vida social dos moradores da região Cruzeiro, que se entende ser o “capital social” pré-existente<sup>36</sup>.

Nesse sentido, o fato de a dinâmica de participação popular da região Cruzeiro, na política de segurança, ter como base um capital social já existente, está de acordo com o que se espera, teórica e empiricamente, deste conceito. Explica Coleman (1990) que quando os indivíduos se associam para atingir fins comuns, quando, por exemplo, se envolvem em alguma organização social, desenvolvem relações de confiança mútua no seu trabalho em busca dos objetivos da organização, o capital social gerado, poderá vir a ser utilizado pelos atores sociais envolvidos com outros objetivos que estejam para além dos fins da organização.

Porém, o fato de o capital social poder ser reaproveitado para diferentes fins causa um limitador que pode ser observado no caso da região Cruzeiro. Da mesma forma que um conjunto de relações de confiança e participação pode ser utilizado em objetivos distintos, este capital social também reproduz as mesmas relações de exclusão/inclusão e não garante a representação qualitativa do grupo. Por mais que haja interesse dos moradores da região Cruzeiro nos problemas sociais da comunidade, eles são de ordens distintas e os atores envolvidos para resolvê-los também são. Assim, o grupo de pessoas que participa da política de segurança não necessariamente é o que tem condições de deliberar sobre o tema. Eles mesmos, diferente do que ocorreu em outras regiões, tiveram consciência disso ao promover o Seminário de Segurança da Juventude.

Tal discernimento surge a partir do próprio histórico do associativismo da região. As pessoas sabem que quem deve militar na resolução dos problemas da comunidade são os interessados, como acontece com os movimentos de luta pela moradia e por habitação popular.

Em outros termos, as relações sociais da região Cruzeiro, que estão na base da política de segurança urbana municipal, existem independente desta, tendo sido construída em outros espaços públicos que não os FRS. Portanto, a partir dessa noção de capital social pode-se pensar nos fatores que caracterizam a participação de forma a corresponder ao que se espera do modelo de Nova Prevenção.

---

<sup>36</sup> Segundo Putnam (1993, p. 96), um dos pioneiros nos estudos sobre capital social, este se reflete no grau de confiança existente entre os diversos atores sociais, seu grau de associativismo e o acatamento às normas de comportamento cívico, tais como o pagamento de impostos e os cuidados com que são tratados os espaços públicos e os ‘bens comuns’.

No caso da região Cruzeiro, como já exposto, os espaços de participação e as relações de confiança já estavam criadas antes do Programa “Vizinhança Segura”. Isso não quer dizer que seria necessário construir um novo capital social em razão de uma política pública de segurança. Entende-se, sim, que essa participação não pode ser caracterizada como de Nova Prevenção, pois não foram construídos a partir do capital existente novas relações que incorporassem grupos vulneráveis como os jovens.

Então, pode-se pensar que as estruturas sociais, como capital social, são recursos disponíveis na construção de novos modelos de políticas públicas, mas que por si só não constroem políticas públicas participativas de segurança urbana.

Em relação aos jovens, os participantes dos fóruns de Porto Alegre em geral acreditam que a juventude não participa porque não está interessada e não se preocupa com os problemas da “comunidade”<sup>37</sup>, entendendo esse conceito como espaço onde haveria consenso entre os moradores em relação aos problemas da região. Esse discurso também é expresso por professores e guardas municipais entrevistados, que também concordam com a idéia que o jovem é “vagabundo” e desinteressado pelas questões importantes para a Região. Quando questionados sobre a possível falta de espaço à participação dos jovens nos FRS, a reação dos participantes, da maioria das regiões, foi defender os fóruns como lugares públicos e abertos a todos.

Bauman (2003), baseado nas idéias de Tönnies, diz que “comunidade significa entendimento compartilhado do tipo ‘natural’ e ‘tácito’, ela não pode sobreviver ao momento em que o entendimento se torna autoconsciente, estridente, vociferante” (p. 17). Porém, a comunidade é abordada de uma forma “cálida”, ou seja, um lugar onde todos se entendem bem, onde se pode confiar no que se ouve, onde não há estranhamento entre os indivíduos, etc. Ainda, segundo Bauman (2003), há uma ilusão de que, na comunidade, as discussões são amigáveis e as discordâncias e interesses individuais são amenos, e ainda, que os que nela vivem não desejam má-sorte uns aos outros, vivendo todos em harmonia.

A comunidade pressupõe um sentimento que, conforme Bauman (2003, p. 15), é um “entendimento compartilhado por todos os membros. Não um consenso”. Isso porque

---

<sup>37</sup> “O conceito de ‘comunidade’ é considerado um dos conceitos mais vagos e evasivos em ciência social, a idéia de comunidade continua a desafiar uma definição precisa. Parte do problema tem origem na diversidade de sentidos atribuída à palavra e às conotações emotivas que ela geralmente evoca. Tornou-se uma palavra-chave usada para descrever unidades sociais que variam de aldeias, conjuntos habitacionais e vizinhanças até grupos étnicos, nações e organizações internacionais. No mínimo, comunidade geralmente indica um grupo de pessoas dentro de uma área geográfica limitada, que interagem dentro de instituições comuns e que possuem um senso comum de interdependência e integração.” (BOTTOMORE, 2006, p.115)



consenso se refere a uma escolha de opinião feita pela maioria. Para haver consenso, é preciso que haja alternativas de escolha que possam ser analisadas e votadas. Já o entendimento compartilhado, a que Tönnies faz referência, é tácito e flui de maneira natural entre os integrantes do grupo.

Diferente do que ocorre na maioria das regiões de Porto Alegre, este entendimento compartilhado é o que buscam construir os moradores da região Cruzeiro. Há consenso entre os participantes do FRS em relação à importância do problema da criminalidade juvenil na região. Além disso, sabem que o capital social disponível não contempla os jovens. Portanto, os moradores não questionam o espírito de comunidade, entendem que a não-participação não indica desinteresse pelos problemas da sua região, e sim que essas pessoas necessitam de formas de acesso específicas e diferentes, por não fazerem parte originalmente do capital social que mantém os FRS.

Nesse contexto, pode-se pensar na possibilidade de que ocorra na elaboração de políticas públicas de segurança, o mesmo que o criminologista Young (2002) entende ser o problema da medição da criminologia e das ciências sociais em geral: diferentes platéias definem o “mesmo” comportamento diferentemente. Explicando de outra forma, o que é segurança pública para uma pessoa tem pouca ou nenhuma consequência para outra, e aí está a importância da qualidade da participação, no entendimento de que todos fazem parte da “comunidade”.

### **6.1.1 A não-participação dos jovens da Cruzeiro no FRS**

Com todo respeito sabe, mas é muito foda ser jovem e ter que participar, entendeu, no meu caso é o caso dos jovens da periferia, não tivemos chance de ser criança, de ser adolescente e a cruz que agente ainda carrega é ter que participar e tem que se preocupar com coisas que não são nossa obrigação, tem que abdicar de tudo, esse processo nos esmaga como seres humanos, além de não ter nada, tem que pensar no que não tem e ir buscar.<sup>38</sup> (sic)

Nos fóruns são discutidos os problemas dos jovens sem sua presença, fala-se de uso de drogas nas esquinas e becos, da criminalidade juvenil, da violência nas escolas e postos de

---

<sup>38</sup> Entrevista com jovem, morador do Morro Santa Teresa, delegado do OP e militante do Movimento *Hip Hop*.

saúde, mas não se pergunta nada a eles(elas), como se não fossem interessados na resolução desses problemas.

A distância dos jovens em relação às políticas de segurança pública se reflete na não-participação dos mesmos nos espaços de interlocução entre a população e o Estado. No caso da região Cruzeiro, a situação torna-se mais evidente do que nas outras regiões, em razão da principal preocupação dos participantes do FRS ser a criminalidade juvenil e do reconhecimento, por parte dos participantes, da importância dos jovens estarem presentes nos debates sobre os assuntos que lhes dizem respeito.

Com o objetivo de investigar como os jovens da Cruzeiro entendem a sua não-participação, foram feitas entrevistas semi-estruturadas e narrativas com lideranças do Movimento *Hip Hop* e com jovens que não participam de nenhum movimento.

A maioria dos jovens entrevistados desconhece a existência dos FRS e de que há uma política municipal de segurança urbana, o que não quer dizer que estejam alienados dos problemas da região. Muitos deles participam das reuniões do OP, alguns são delegados da temática da cultura e se consideram bem informados sobre as atividades desenvolvidas nas regiões. Alguns sabem da existência dos fóruns, mas não sabem exatamente para que servem e dizem já ter participado de algumas reuniões como cidadãos, mas não discutindo as questões atinentes à juventude.

No caso da Cruzeiro, não há participação direta dos jovens nos FRS, porém eles se organizam de outras formas, principalmente em torno de questões ligadas à cultura e ao esporte. Eles dizem que a discussão da segurança não os alcança, o tema não é abordado de forma ampla, e sim se fala em segurança como algo diretamente ligado à polícia e não a políticas preventivas para a população.

Contudo, são muitas as causas indicadas para a não-participação, mas pode-se observar que por trás de todas elas está a falta de informação e de diálogo, ou seja, de um canal de troca que alcance as diferentes linguagens e os diferentes modos de viver dos jovens da região.

Segundo um jovem morador do Morro Santa Teresa, os jovens não participam por falta de informação, não sabem o que são os FRS, nas palavras do entrevistado:

O fato das pessoas da periferia não tem o hábito de ler e se informar, fruto do processo histórico de exclusão, escravocrata que termina com a nossa auto-estima faz com que a gente não saiba onde buscar informação, os veículos de informação

não chegam nas massas, são poucos os jovens da periferia que têm Internet. A gente não tem infra-estrutura, tem que correr atrás da sobrevivência, a gente tá alienado como se diz.<sup>39</sup> (sic)

Além da falta de informação, a concepção do que é segurança não é igual para todos; a idéia de que os jovens são desinteressados sobre o tema está equivocada, na medida em que a juventude não tem interesse em participar de ações com base em uma concepção de segurança que não é a sua.

Dessa forma, expõe um jovem que nunca participou das reuniões do FRS:

(...) quando a gente fica sabendo que matam e somem com as crianças de rua, do centro, a desculpa da polícia é que é por causa da guerra contra o crime. E daí mano, demora eu ir lá falar de segurança com eles, eu não tô desse lado da guerra, tá ligado? (sic)

A descrença nas instituições públicas é um elemento importante da não-participação dos jovens da região Cruzeiro na política de segurança municipal. Em razão da corrupção e da falta de ética dos políticos, apresentadas diariamente pela mídia, os jovens não se sentem identificados com seus representantes e não confiam que estes possam estar querendo ajudá-los. Segundo um morador da Vila Tronco-Neves, a Brigada Militar, a Prefeitura e a Polícia Civil fazem parte de um mesmo grupo que quer falar de segurança, mas não fazem nada para que a violência diminua e ainda cobram a presença da população.

Explica o jovem de 20 anos, pai de 2 filhos:

(...) a gente não é bobo, não tem educação, não têm acesso a computador e também não é santo, mas se não têm nada disso, porque querem falar em segurança com nós, porque não vem falar de emprego?

(...) ninguém pergunta nada pra nós, primeiro bate com a mão na orelha, com o cassetete ou chama nós de vagabundo, drogado, inútil... diz aí, quando é que a gente têm importância, a gente é o problema, é o que estraga e atrapalha os outros.

(...) eu já vi amigo meu apanhar da PM e nunca ninguém soube e nem falou nada, é como se a gente merecesse, agora se é nós que bate a bronca vem certo.<sup>40</sup> (sic)

Todos os jovens entrevistados na Cruzeiro, quando se começa a falar em segurança, se defendem de um estereótipo construído de que ele é um criminoso em potencial. Segundo Trasso (2006),

<sup>39</sup> Todas as entrevistas transcritas respeitam a integralidade da fala dos seus sujeitos, preservando a riqueza da linguagem e a naturalidade com que foram concedidas.

<sup>40</sup> Entrevista com morador da Vila Coqueiros que nunca participou das reuniões do FRS.

a juventude pobre vive em um ambiente conflagrado. Mesmo que não seja criminoso, fatalmente está exposto ao crime. É preciso levar em conta que os jovens sem dinheiro, sem saúde e sem emprego, moradores das periferias vivem uma realidade em que a fronteira entre o legal e o ilegal é muito tênue. Mas não significa que todos serão criminosos. Exemplos dessa massa jovem e pobre que, apesar de mais vulnerável, não se alienou à marginalidade não são difíceis de encontrar.<sup>41</sup>

Segundo Waiselfisz (1998), os estudos mais recentes sobre juventude a caracterizam como apática, individualista e hedonista. Porém não se reconhece a articulação dos jovens em torno de ações coletivas que ocorram fora do âmbito da política, como na área da cultura e como expressão de identidade étnica e territorial. Explica o autor que a idéia de que os que se assemelham ao socialmente aceito, ou que se aproximam dos ideais morais aspirados, merecem respeito e têm suas condutas aprovadas; há, em contrapartida, a idéia de que os que se afastam dos modelos ideais são reprovados como transgressores, anormais e criminosos.

Assim, no caso da região Cruzeiro, os jovens buscam outras formas de participar que não as governamentais, eles buscam canais não institucionais por não serem socialmente aceitos. Um deles é o movimento *Hip Hop*, por onde eles buscam a afirmação de suas identidades e acabam por participar de outros espaços de demandas e discussões, como por exemplo, as plenárias da temática da cultura no Orçamento Participativo.

### **6.1.2 Militantes da Sul: movimento Hip Hop e mobilização político-social**

Mesmo não participando dos fóruns de segurança, os jovens da região se organizam para demandar questões ligadas ao movimento *Hip Hop* no Orçamento Participativo. A participação dos jovens no OP é recente e específica, eles se organizam no intuito de conquistar demandas por meio da Temática da Cultura<sup>42</sup>.

---

<sup>41</sup> TRASSO, Maria de Lourdes. *Revista Carta Capital*, n. 424, p.16, 20 dez. 2006.

<sup>42</sup> A estrutura do OP é formada por 16 Regiões e seis Temáticas, quais sejam: transporte e circulação, desenvolvimento econômico e tributação, educação, saúde e assistência social e desenvolvimento urbano ambiental.

A formação do movimento *Hip Hop*, em Porto Alegre, especialmente na região Cruzeiro, como organização que visa uma mobilidade política, se assemelha com a das “gangues e galeras”<sup>43</sup> de outros lugares do Brasil.

Em Brasília, conforme pesquisa coordenada por Waiselfisz (1998), as gangues possuem em comum a necessidade de autonomia e da não-aceitação à idéia da lei e da autoridade imposta pelo Estado. São verdadeiras organizações que têm suas formações impulsionadas pelo vazio, pela falta de opções, pela ausência de canal de participação política e pela descrença. Razões que podem, da mesma forma, direcionar os jovens a buscar uma prática coletiva de crime, ou uma prática sócio-cultural como o movimento *Hip Hop*. Segundo a pesquisa (1998), a capacidade dos jovens de Brasília, de se organizar em torno de um interesse em comum, não tem sido devidamente canalizada para dar a essa experiência uma marca positiva; eles não chegam a ser considerados atores com quem se possa estabelecer interlocução em processos de debate e de negociações de interesses públicos.

Dessa forma, as lideranças do movimento *Hip Hop* da região Cruzeiro o entendem como um caminho alternativo ao envolvimento do jovem com a comercialização de drogas, tendo em vista que as políticas de segurança não desenvolvem medidas nesse sentido.

Pode-se concluir que há um canal de participação onde os jovens se identificam e encontram lugar para apresentar suas expectativas e exercer a sua cidadania. Esses canais não são os mesmos utilizados por outros segmentos da sociedade. Mesmo vivendo em um mesmo território, a população da região Cruzeiro é heterogênea em suas demandas e concepções no que diz respeito à segurança urbana e ao controle da criminalidade.

Portanto, para atender a essa diversidade e garantir a participação dos distintos grupos que ali residem, o FRS não se mostra um instrumento eficiente. É, sim, um espaço de discussão para um grupo determinado e articulado em torno de outras formas de ação coletiva da região, ou seja, as lideranças comunitárias que possuem uma trajetória dentro de movimentos sociais ligados à habitação e à saúde.

---

<sup>43</sup> Entende-se como “galera” uma turma de amigos que costuma sair juntos para se divertir e “ganguê” como uma turma de amigos que se reúne com o propósito de cometer delitos (roubar, depredar, brigar, etc.) e que mantêm rivalidades com outros grupos.

## 6.2 HETEROGENEIDADE E CONVIVÊNCIA ENTRE GRUPOS DISTINTOS

(...) uns vendem fumo  
 Tem uns que viram Jesus  
 Muito sanfoneiro  
 Cego tocando blues  
 Uns têm saudade  
 E dançam maracatus  
 Uns atiram pedra  
 Outros passeiam nus  
 Mas há milhões desses seres  
 Que se disfarçam tão bem  
 Que ninguém pergunta  
 De onde essa gente vem  
 São jardineiros  
 Guardas-noturnos, casais  
 São passageiros  
 Bombeiros e babás  
 Já nem se lembram  
 Que existe um Brejo da Cruz  
 Que eram crianças(...)<sup>44</sup>

Cada grupo diferentemente posicionado tem uma experiência ou um ponto de vista particular acerca dos processos sociais, precisamente porque cada qual faz parte desses processos e contribui para produzir suas configurações. É especialmente quando estão situadas em diferentes lados das relações de desigualdade estrutural que as pessoas entendem essas relações e suas conseqüências de modos diferentes. Seguindo a lógica metafórica da diferenciação de grupos como produto de posições diferentes no campo social, a idéia da perspectiva social sugere que agentes que estão “próximos” no campo social têm pontos de vista semelhantes sobre esse campo e sobre o que ocorre em seu âmbito; enquanto aqueles que estão socialmente distantes tendem a ver as coisas de modo diverso.

Embora diferentes, tais perspectivas sociais não são, necessariamente, incompatíveis. Cada perspectiva social mostra-se particular e parcial com relação ao campo social em seu todo, e, a partir de cada perspectiva, alguns aspectos da realidade dos processos sociais são mais visíveis que outros. (YOUNG, 2002)

Como explica Amrtya Sen,

---

<sup>44</sup> Letra da música Brejo da Cruz, de Chico Buarque.

Os seres humanos diferem uns dos outros de muitos modos distintos. Diferimos quanto a características externas e circunstâncias. Começamos a vida com diferentes dotações de riqueza e responsabilidade herdadas. Vivemos em ambientes naturais diferentes – alguns mais hostis do que outros. As sociedades e comunidades às quais pertencemos oferecem oportunidades bastante diferentes quanto ao que podemos e o que não podemos fazer. (SEN, 2001, p.50)

Nessa esteira, reconhecer a desigualdade é determinante para que se possa promover a convivência, ou seja, primeiro há que se entender a relação desigual no nível da alteridade e não da inferioridade. A relação entre pessoas para ser chamada de convivência deve ser horizontal, baseada no respeito à diversidade.

Segundo Young (2002) a pluralidade cresce na modernidade recente, as escalas se multiplicam entre os subconjuntos da população e são voláteis no tempo, por exemplo, a definição do que é vandalismo irá variar de um grupo para outro, dentro de uma mesma aglomeração habitacional, particularmente por idade e gênero. O desenvolvimento de sociedades pluralistas envolve conflitos disseminados entre grupos, em torno do que é comportamento ordeiro e desordeiro. A necessidade de tolerância entre os grupos se torna uma questão fundamental, enquanto os limites de tolerância passam a ser cada vez mais disputados. A ordem de um é desordem para outro, o comportamento “normal” de um grupo cria condições intoleráveis para outros.

Segundo Sellin (citado por TAYLOR, 1990, p. 35-36),

Para cada persona hay, desde el punto de vista del grupo al que pertenece, una forma normal(buena) y una forma anormal(mala) de reaccionar, norma que depende de los valores sociales del grupo que la formuló. Por consiguiente, es dable encontrar normas de conducta dondequiera que haya grupos sociales, es decir, universalmente. No son creación de un grupo normativo dado; no se aplican únicamente dentro de determinadas fronteras políticas; no están necesariamente incluidas en las leyes.

Nessa nova configuração de políticas municipais de segurança pública, que envolve o Estado e a população, por meio de espaços de participação comunitária, surge a questão do acesso que as políticas de segurança têm a diferentes identidades e códigos dos grupos sociais. O reconhecimento da heterogeneidade social e sua abordagem, no intuito de promover a convivência entre grupos distintos de forma democrática, é pressuposto para uma política de segurança ser considerada de Nova Prevenção.

Em relação ao modelo de Tolerância Zero, não há participação da população nas políticas, que seria um possível espaço de convivência, e a maior preocupação está em manter os padrões morais da sociedade por meio do combate à delinquência e à limpeza das ruas (menores abandonados, pequenos traficantes, etc.). Esse modelo está direcionado a reproduzir exclusões e até a promovê-las, no intuito de separar os possíveis criminosos das pessoas “de bem”.

Nesse sentido, a política de segurança de Porto Alegre, especialmente na região Cruzeiro, não incentivou ações da segregação de grupos. A proposta dos FRS é atender às demandas de todos os grupos, mesmo que sua metodologia não alcance este objetivo na prática. A convivência entre pessoas distintas não se traduz apenas pelo contato físico com o outro, e sim, pressupõe uma relação de respeito e de troca, onde cada indivíduo possa ser o que é sem medo de ser excluído ou marginalizado do meio social em que vive. Como já exposto no ponto anterior, por mais que pessoas jovens e de etnia negra participem dos FRS, ao não fazerem como integrantes do seu grupo, demonstrando suas concepções e seus valores a respeito do que entendem por segurança urbana, são reconhecidos como cidadãos comuns que não representam a heterogeneidade social.

Portanto, para além do tema da não-participação dos jovens da região Cruzeiro na política de segurança de Porto Alegre, a não-convivência está na falta de um canal de comunicação entre os grupos. O fato de um grupo não participar pode se dar por motivos individuais de seus componentes, mas não porque não existam canais de informações ou porque seus valores e ideologias não são importantes para os demais.

Dessa forma, entende-se que para uma política de segurança promover o respeito à heterogeneidade, deve fazê-lo adotando espaços de participação no intuito de proporcionar que grupos que entendem de forma distinta a segurança, possam conviver com respeito e/ou tolerância mútuos.

Nesse sentido, os jovens da Cruzeiro não estão contemplados como grupo heterogêneo e não se sentem “seguros” nas reuniões dos FRS. Quando a informação de reuniões pautadas pelas associações de bairro chega até à juventude, eles tentam participar, mas não permanecem no processo. Conforme avalia um jovem que já participou do FRS e atua como educador na região, a metodologia não contempla a todos e sim às lideranças comunitárias que estão habituadas à linguagem da participação.



É a maneira colocada que é chata e maçante e desestimula o jovem a participar, não é pra quem não exercita o intelecto. Essa metodologia serve para uma sociedade que está acostumada e preparada para essas atividades, a comunidade não... A metodologia dos fóruns não atrai a juventude que é quem mais sofre a repressão policial e se sente insegura, a única segurança do jovem é andar em grupos.

Da mesma forma, outro entrevistado, que também já participou de reuniões na região, afirma que o processo dos fóruns está inverso. Ele entende que a juventude precisa discutir outras questões como saúde, educação e oportunidades de emprego, para depois falar sobre segurança, mas não se sentiu à vontade para colocar essas questões no próprio FRS.

Nas palavras do entrevistado:

(...) no meu ponto de vista a questão da segurança pública deve passar antes de qualquer coisa pela questão humanitária, entendeu? Preventiva, esse é o foco, antes de se falar em segurança pública tem que se discutir muito que tipo de segurança pública, daí se teria uma maior qualidade de segurança pública, entendeu?

Partindo dessa idéia, pode-se pensar que o conteúdo e a dinâmica dos fóruns não chega até os jovens, ou que na elaboração dessa metodologia não é levado em conta o que a juventude quer discutir e como ela se vê, nesse contexto, quem mais sofre com a violência urbana. Alguns dos entrevistados, jovens, músicos e moradores da região, expuseram sua sensação de não ser entendidos por sentirem, em relação à segurança, o que talvez não seja o socialmente esperado, mas que é o que eles vivem no seu dia-a-dia.

Explicaram o que sentem da seguinte forma:

Eu me sinto inseguro, no berço onde dizem que mais acontece a violência é onde eu me sinto seguro, no entanto onde as pessoas se sentem seguras eu me sinto inseguro, porque ali no morro a polícia não entra, ela só entra quando alguém morre; a polícia não está a nosso serviço.

Dentro da minha comunidade eu me sinto seguro, entendeu? Por mais que os dados e as estatísticas provem o contrário, entendeu? Mas é em virtude do respeito, entendeu? O respeito dentro da comunidade é uma coisa que depois que tu adquire, entendeu? Ninguém mais te tira. É o respeito que a gente não tem fora dela, talvez tendo em vista todo esse processo escravocrata do nosso país, entendeu? Esse conceito que o negro ainda é entendeu? Estereótipo da violência na sociedade entendeu?<sup>45</sup>

---

<sup>45</sup> Entrevista com dois *rappers* do Morro Santa Teresa.

Nesse sentido, outro morador jovem e que desenvolve projetos voltados à inclusão digital, explica que a segurança acaba sendo construída por outros meios, como, por exemplo, no Morro Santa Teresa, o patrimônio é cuidado de formas diferentes das tradicionalmente utilizadas no “asfalto”<sup>46</sup>. As casas não são protegidas por grades e seguranças particulares, mas sim pelo respeito construído entre os moradores do entorno. Eles, os moradores do morro, entendem que esse sistema é falho e que há roubos e furtos como em qualquer outro lugar; mas o medo maior não é dos “bandidos” e sim da polícia, que, segundo eles, não trabalham na lógica do respeito e invadem as casas e estabelecimentos comerciais de forma violenta.

Segundo o estudo de Waiselfisz (1998), os jovens da periferia relataram que mesmo não sendo usuários de drogas sentem-se ameaçados pela polícia e muitas vezes se unem em grupos, gangues e galeras para se sentirem mais seguros e protegidos. Os jovens queixam-se de serem tratados como marginais ou bandidos quando são abordados pela polícia nas revistas, o que gera constrangimento diante da família e da vizinhança.

Conforme exposto no Capítulo 4, a escolha dos jovens da região Cruzeiro como recorte empírico se deu justamente porque foi o único lugar que, mesmo sem a administração ter investido na interlocução com os jovens em suas atividades, os participantes dos fóruns entenderam ser necessário escutar a opinião da juventude sobre a segurança urbana.

Assim, a diversidade de grupos é respeitada desde que a idéia tida como hegemônica e dominante seja a dos grupos que estão mais próximos do que é socialmente aceito. Segundo lideranças do Movimento *Hip Hop*, os problemas e as soluções atinentes à criminalidade urbana são construídos a partir do que a maioria ou o senso comum entende como problema. Não há oposição à participação dos jovens nos fóruns, desde que o façam desempenhando o papel de problema a ser resolvido.

Nas palavras de um dos entrevistados:

(...) a maior parte das pessoas, as pessoas do senso comum, que vivem no conforto das suas casas, quando fala em segurança pública, a primeira coisa que vem é que tem que por polícia na rua, tem que reforçar a polícia, tem que ter mais carro, armas, essas coisas.<sup>47</sup>

<sup>46</sup> Essa é a forma como os moradores do morro se referem aos bairros centrais de classe média e alta.

<sup>47</sup> Entrevista realizada com liderança comunitária do Morro Santa Teresa e militante do Movimento *Hip Hop*.

Partindo da discussão do ponto anterior, da mesma forma que a existência de canais de participação da política de segurança de Porto Alegre, por si só, não a caracteriza como sendo de Nova Prevenção, a exclusão passiva de grupos específicos tampouco. O fato de a política de segurança não investir em ações direcionadas à segregação de grupos sociais demonstra sua não-correspondência com o modelo de Tolerância Zero, mas isso não significa que ela possa ser considerada de Nova Prevenção.

Como defende Iris Young,

Necesitamos estructuras participativas en las que personas reales, con sus diferencias geográficas, étnicas, de género y de ocupación afirmen sus perspectivas sobre asuntos sociales dentro de instituciones que estimulen la representación de sus distintas voces. (YOUNG citada por BAUMANN, 2001, p.172)

A proposta de uma política para ser caracterizada como de Nova prevenção não requer apenas a não-exclusão. Ela precisa viabilizar a convivência democrática entre grupos com expectativas distintas em relação às políticas de segurança urbana. Entende-se que no caso de Porto Alegre não houve a elaboração de uma “estrutura de oportunidade”, decorrente da política municipal de segurança, e sim uma sobreposição de políticas que contou com um capital social já existente e não viabilizou a inclusão de outros grupos.

Segundo Rennó (2003) estruturas de oportunidade política são fatores exógenos à sociedade civil, que afetam a capacidade de mobilização e recrutamento de grupos sociais. A idéia central é: quando as estruturas de oportunidade política reduzem os custos da participação, haverá mobilização social.

Nesse sentido, ambientes institucionais podem estimular o surgimento de ação coletiva ao coibir comportamentos oportunistas e ao reduzir os riscos para a participação. Podem também aumentar a participação, gerando incentivos institucionais para o fortalecimento de grupos sociais, por meio da criação de mecanismos que permitam a esses grupos externar suas demandas. (RENNÓ, 2003, p.74)

A idéia de redução dos custos da participação no caso da política de combate à criminalidade urbana de Porto Alegre, pode ser entendida como o investimento em práticas tolerantes em relação aos diferentes modos de se pensar a segurança urbana, respeitando e viabilizando a inserção dos diferentes grupos na política municipal. No modelo de Tolerância Zero a principal estratégia no combate à criminalidade urbana é a repressão não só dos crimes, mas também de seus agentes, assim como a vigilância constante de possíveis criminosos e grupos desordeiros.

Nesse sentido, defende Putnam (citado por RENNÓ, 2003, p.73), em sua teoria sobre a formação do capital social, que a tolerância política é um sinal de que um indivíduo aceita diferenças de ponto de vista e respeita posições e preferências contrárias às suas. Um indivíduo tolerante busca conciliação e aceita conviver com visões de mundo conflitantes, ambas as características importantes para quem participa em formas de ação coletiva. Por fim, pessoas otimistas quanto ao futuro também estão mais propensas a envolver-se em movimentos e grupos sociais, pois também tendem a ver outras pessoas de maneira positiva.

Entretanto, entende o autor que a cooperação interpessoal induzida pelo Estado, aqui pensada como estrutura de oportunidade, é a antítese do capital social. Na visão de Putnam, onde há um Estado forte há pouco espaço para comunidades ativas e independentes. Instituições formais podem até gerar efeitos perversos, não antecipados, que debilitam uma possível propensão individual a engajar-se em movimentos sociais. (RENNÓ, 2003, p.73)

Para o autor citado, incentivos externos à participação em associações da sociedade civil são contraproducentes e mais onerosos do que mecanismos de mobilização espontâneos e oriundos do interesse individual ou comunitário. Em outras palavras, o autor argumenta que a internalização de normas sociais que aumentam a previsibilidade de comportamentos alheios, tais como confiança interpessoal, regras de reciprocidade e tolerância a posturas diferentes, são muito mais eficazes como mecanismos de estímulo à participação em ações coletivas. Além disso, segundo ele, qualquer tipo de interferência estatal na sociedade civil gera prejuízos para a formação de ações coletivas independentes e eficazes. Ou seja, em sociedades em que as normas sociais internalizadas por cidadãos estimulam a cooperação e inibem comportamentos oportunistas, aumentam as chances de participação em associações da sociedade civil. (RENNÓ, 2003)

Contudo, o papel de instituições formais de estruturar a interação social, limitando o leque de comportamentos oportunistas e servindo como fonte de informação para atores políticos é quase totalmente desconsiderada. (RENNÓ, 2003). É justamente essa idéia que leva Sidney Tarrow (1994) a criticar a visão reducionista da teoria do capital social.

Segundo esse autor, o papel do Estado e o tipo de intervenção estatal não podem ser desconsiderados como fatores explicativos para o sucesso de formas independentes de ação coletiva. Nas palavras do autor, as estruturas de oportunidade política “são dimensões consistentes do contexto político que podem encorajar ou desencorajar pessoas de participarem em ações coletivas.” (TARROW, 1994 citado por RENNÓ, 2003, p.75)

Dessa forma, instituições governamentais podem fomentar ações coletivas criando estruturas de oportunidade política para grupos sociais excluídos socialmente. Contrariamente ao que defende Putnam (citado por RENNÓ, 2003, p.73), entende-se que para que fosse implantada uma política de segurança de Nova Prevenção em Porto Alegre, o Estado, em tese, deveria ter papel positivo na geração de ação coletiva independente na sociedade civil. Assim, a intervenção estatal poderia estimular a participação de diferentes grupos na política de segurança pública, principalmente quando essa diz respeito a garantir o acesso irrestrito e igualitário, na construção de um sistema público voltado a atender a heterogeneidade dos grupos sociais.

Assim, a política de segurança de Porto Alegre, por meio dos seus espaços de participação, não alcança os jovens como grupo que possui identidade e concepções próprias do que seja uma política ideal para combater ou prevenir a criminalidade urbana. Portanto, mesmo não sendo uma política de Tolerância Zero, pois não promove a exclusão de grupos sociais como possíveis criminosos, também não se caracteriza como de Nova Prevenção, por não reconhecer suficientemente a heterogeneidade social como prioridade na implementação de sua política.

### 6.3 TRATAMENTO AOS GRUPOS CHAMADOS “DESVIANTES” OU *OUTSIDERS*

A porta da verdade estava aberta,  
 mas só deixava passar  
 meia pessoa de cada vez.  
 Assim não era possível atingir toda a verdade,  
 porque a meia pessoa que entrava  
 só trazia o perfil de meia verdade.  
 E sua segunda metade  
 voltava igualmente com meio perfil.  
 E os meios perfis não coincidiam.  
 Arrebentaram a porta. Derrubaram a porta.  
 Chegaram ao lugar luminoso  
 onde a verdade esplendia fogos.  
 Era dividida em metades  
 diferentes uma da outra.  
 Chegou-se a discutir qual a metade mais bela.  
 Nenhuma das duas era totalmente bela.  
 E carecia optar. Cada um optou conforme  
 seu capricho, sua ilusão, sua miopia<sup>48</sup>.

<sup>48</sup> ANDRADE, Carlos Drummond de. Favelário nacional. In: ANDRADE, Carlos Drummond de. *O corpo*. Rio de Janeiro: Record, 2002, p.47.

A forma como uma política de segurança urbana municipal aborda a situação dos chamados “desviantes” é determinante para que se possa identificar seu modelo de referência. Uma política entendida como de Tolerância Zero deve objetivar, por meio do combate repressivo a todos os agressores da ordem social, a manutenção dos padrões morais da cidade onde é implantada. Como já mencionado nos pontos anteriores, essa manutenção deve ser feita por meio da limpeza urbana, entendendo como sujeira os mendigos, os bêbados, as prostitutas, os travestis, etc., ou seja, os entendidos como desviantes.

Por outro lado, uma política de Nova Prevenção deve promover ações que garantam o atendimento às expectativas de segurança de todos os segmentos da sociedade, sem entender a segurança urbana como a proteção de um determinado grupo frente ao “perigo” representado por outros vistos como desviantes.

Segundo Theodomiro Dias Neto (2006) é importante evitar ambigüidades ao se tratar dos conceitos de Nova Prevenção e de Tolerância Zero e, para tanto, o autor discute alguns parâmetros a serem considerados na avaliação de experiências concretas. Em primeiro lugar, uma política de Nova Prevenção deve ser capaz de abordar conflitos sociais para além das classificações do Direito Penal, de forma que este tenha um papel subsidiário a outros métodos de compreensão e tratamento dos mesmos. Neste modelo, a criminalização deixa de ser um critério necessário para a inclusão de um conflito na pauta da segurança. As condutas não necessitam estar previstas na legislação penal para ser reconhecidas como relevantes para manutenção da harmonia e um determinado local.

Nesse sentido, entende-se profícuo iniciar esta análise buscando os significados dados ao conceito de desvio ou de atos desviantes na teoria social, haja vista que o crime, considerado como elemento-chave nas políticas de segurança, é apenas um tipo de ato desviante que pressupõe uma norma legal à sua existência. Para além dele, há comportamentos que não estão de acordo com o socialmente aceito e tornam-se alvos de esforços governamentais para o seu combate, por serem entendidos pela sociedade como prejudiciais ao que se espera de uma segurança urbana ideal.

Como já exposto no capítulo 2, as teorias biológicas e psicológicas tentaram demonstrar que o delito, e outras formas entendidas como comportamentos desviantes, são determinadas geneticamente, porém suas explicações não foram satisfatórias, abrindo espaço para investigações de cunho social e cultural sobre o tema.

Tradicionalmente, como afirma o antropólogo Gilberto Velho, o problema dos desviantes é, no nível do senso comum, remetido a uma perspectiva de patologia. Segundo o autor, os órgãos de comunicação de massa encarregam-se de divulgar e enfatizar esta perspectiva quer estritamente em termos psicologizantes, quer em termos de uma visão que pretende ser “culturalista ou sociológica”. Nesse sentido, o indivíduo desviante é visto a partir de uma perspectiva de anormalidade, de forma patológica, onde alguns são desviantes incuráveis e outros passíveis de recuperação, mas em ambos os casos o mal estaria no indivíduo e não na sociedade. (VELHO, 1985)

O entendimento de que a problemática do desvio deve ser analisada por um viés sócio-cultural abriu espaço para novas discussões sobre o papel dos desviantes na estrutura da sociedade, de forma que o conceito durkheimiano de anomia foi recuperado por Merton para compreender a relação entre o sistema social, que funciona em harmonia, e seus possíveis desvios (VELHO, 1985).

Como aborda Elias,

Já firmei que a estigmatização dos *outsiders* exhibe alguns traços comuns numa vasta gama de configurações de estabelecidos-*outsiders*. A anomia talvez seja a censura mais freqüente a lhes ser feita; repetidamente, constata-se que *outsiders* são vistos pelo grupo estabelecido como indignos de confiança, indisciplinados e desordeiros. (ELIAS, 2000, p.27)

O conceito de anomia desenvolvido por Émile Durkheim, em suas obras *Da divisão do trabalho social* (1893) e depois em *O suicídio* (1897), se traduzia por uma condição do sistema social, com ausência de um corpo de regras para governar as funções sociais, podendo ser detectada nas crises industriais e no conflito entre trabalho e capital (DURKHEIM, 1995). Em *O suicídio*, a anomia constitui uma das causas sociais do suicídio, uma condição do sistema social em função da qual aumentam as taxas de suicídio. É uma situação de desregulação, que deixa “as paixões individuais(...) sem um freio para discipliná-las” (DURKHEIM, 2000, p.258), um estado das sociedades contemporâneas que resultava do declínio dos controles religioso e político, bem como do crescimento do mercado e de ideologias que promoveriam a sede de aquisição. Por exemplo, a anomia conjugal se dava em função do enfraquecimento da regra matrimonial, de um quadro normativo consagrado que freava o desejo e controlava as paixões dos indivíduos.

Nesse sentido, a análise de Merton busca enfatizar a importância da estrutura social no desenvolvimento de um comportamento desviado e, a partir daí, possibilitar a construção de novas abordagens para o conceito de anomia. Principalmente na diferenciação de uma anomia que ele entendeu como uma condição do ambiente social, e não de indivíduos particulares, e outra, entendida como individual. Ou seja, uma pessoa poderia estar em um processo de anomia sem que o sistema social o estivesse. (VELHO, 1985)

Nas palavras de Merton:

A análise funcional concebe a estrutura social como ativa, como produtora de novas motivações que não podem ser preditas sobre a base do conhecimento dos impulsos nativos do homem. Se a estrutura social restringe algumas disposições para agir, cria outras. O enfoque funcional, portanto, abandona a posição mantida por várias teorias individualistas, de que as diferentes proporções de comportamento divergente, nos diversos grupos e estratos sociais, são o resultado acidental de proporções variáveis de personalidades patológicas encontradas em tais grupos e estratos. Ao invés, tenta determinar como a estrutura social e cultural gera a pressão favorável ao comportamento socialmente desviado, sobre pessoas localizadas em várias situações naquela estrutura. (MERTON citado por VELHO, 1958, p.12)

Nesse sentido, segundo Giddens (1994), a partir dessa discussão em torno do conceito de anomia é que surge a idéia de transgressão como fato que está além de uma previsão legal. O conceito de anomia começa a ser abordado na perspectiva de que tanto a “conformidade” quanto o “desvio” são assim definidos em razão dos contextos sociais em que estão inseridos.

No entendimento de Elias (2000, p. 191), seria possível apontar muitos casos em que a “anomia” é tratada como um problema, enquanto o seu oposto, a situação das pessoas “bem integradas”, ou seja lá qual for o nome que se dê a isso, é apresentada de modo a parecer relativamente “não problemática”, “normal” e, às vezes, por implicação, como um fenômeno que não precisa ser estudado.

Como explica Maurice Cusson, quando defende que é impossível se ter um conceito de desvio único e transparente:

La déviance est l'ensemble des conduites et des états que les membres d'un groupe jugent non conformes à leurs attentes, à leurs normes ou à leurs valeurs et qui, de ce



fait, risquent de susciter de leur part réprobation et sanctions. (CUSSON, 1992, p.390)<sup>49</sup>

Considerando que “as normas e valores sociais variam de uma cultura para outra, assim como entre as diferentes subculturas de uma mesma sociedade, o que se considera normal em um contexto dado pode ser considerado desviado em outro”. (GIDDENS, 1994, p.151).

Nesse sentido, entende Gilberto Velho (1958, p.17) que a idéia de desvio implica a existência de um comportamento “médio” ou “ideal”, que expressaria uma harmonia com as exigências do funcionamento do sistema social:

O desviante, dentro da minha perspectiva, é um indivíduo que não está fora de sua cultura, mas que faz uma leitura divergente. Ele poderá estar sozinho (um desviante secreto?) ou fazer parte de uma minoria organizada. Ele será sempre desviante. Existem áreas de comportamento em que agirá como qualquer cidadão “normal”. Mas em outras áreas divergirá, com seu comportamento, dos valores dominantes. (VELHO, 1958, p.28)

A divergência entre grupos com valores distintos na sociedade é um fator determinante para que se possa analisar, no caso de Porto Alegre, a proximidade da política de segurança pública com os dois modelos contrastantes. Esta não possui caráter repressivo e tampouco tem como proposta “limpar as ruas”, entendendo que as pessoas que vivem como “desviantes” são a “sujeira da cidade”. Dessa forma, a política de segurança de Porto Alegre não se aproxima do modelo de Tolerância Zero. O Programa Vizinhança Segura busca construir mecanismos onde os entendidos como desviantes sejam abordados com respeito, para tanto, participam de grupos de trabalho junto a projetos da Fundação Assistência Social e Cidadania (FASC), da Prefeitura, no intuito de construir projetos em conjunto.

Porém, essa pré-disposição em projetar soluções de atendimento aos “desviantes” do comportamento socialmente esperado, não caracteriza a política de segurança de Porto Alegre como de Nova Prevenção. Para que assim fosse, ela teria que além de reconhecer a dignidade desse grupo, criar mecanismos de interlocução capazes de promover uma convivência democrática com os demais.

---

<sup>49</sup> “O desvio é o conjunto de condutas e de estados que os membros de um grupo julgam não conforme sua compreensão, ou seus valores e que, de fato, correm o risco de suscitar sua parte de reprovação e sanção.”(tradução livre)

Como explica Elias,

Afixar o rótulo de “valor humano inferior” a outro grupo é uma das armas usadas pelos grupos superiores nas disputas de poder, como meio de manter sua superioridade social. Nessa situação, o estigma social imposto pelo grupo mais poderoso costuma penetrar na auto-imagem deste último e, com isso, enfraquecê-lo e desarmá-lo. Consequentemente, a capacidade de estigmatizar diminui ou até se inverte, quando um grupo deixa de estar em condições de manter seu monopólio das principais fontes de poder existentes numa sociedade e de excluir da participação nessas fontes outros grupos interdependentes – os *outsiders*. (ELIAS, 2000, p.24)

A questão que surge é em relação às reais possibilidades de se pensar numa política de integração e de alteridade, num contexto social onde há uma divisão discursivamente construída entre os que são “do bem” e os que são “do mal”; e, ainda, onde os primeiros merecem ser protegidos dos segundos. Para os autores Adorno e Horkheimer, a dicotomia da humanidade se dá em salvadores e condenados e a formação de juízos estereotipados não é privilégio do caráter preconceituoso, mas, com frequência, revela-se também nos caracteres livres de preconceitos (1985, p.180).

Como explica Zaluar,

(...) a pobreza perdeu o seu sinal positivo mais forte e adquiriu, mais claramente, o sentido negativo de falta, estendida também ao plano moral, fazendo desaparecer as fronteiras entre o “pobre honesto” e o “marginal” ou “criminoso”. Não ter dinheiro para consumir os bens, cada vez mais oferecidos no mercado, equivale, para os pobres, especialmente se pertencentes a grupo raciais (como os negros) e residenciais (como os favelados), mas principalmente os despojados “menores de rua”, a ser objeto da suspeita de cometer atos ilegais ou ilícitos ou, pior, de ser agente da violência. (ZALUAR, 1994, p.181)

Além disso, entende-se que a política de segurança pública, para ter condições de proporcionar novas formas de relações entre grupos excluídos socialmente, necessitaria ter um caráter afirmativo, ou seja, deveria conter ações afirmativas em sua estrutura de funcionamento. Entretanto, mesmo uma política de segurança que se diz preventiva, como é o caso de Porto Alegre, encontra limites estruturais que são anteriores às ações de prevenção que possam ser implantadas no município.

Tomando-se como exemplo a preocupação dos participantes do FRS da Cruzeiro com a questão do tráfico de entorpecentes, pode-se pensar que o comércio de drogas não existiria se não fosse o consumo das mesmas. Porém, a política de segurança urbana é

pensada para os que consomem, mas não para aqueles que trabalham nesse mercado. Como sugere Adorno (1997), pode-se entender a relação entre consumo de drogas e identidade como parte do mundo contemporâneo e das sociedades modernas. Propor políticas de segurança de Nova Prevenção na atualidade pressupõe que a sociedade é heterogênea, que não existe o bem e o mal e sim uma diversidade identitária construída historicamente por relações de dominação.

Projetam-se, votam-se e aprovam-se leis para proteger a “sociedade”, incluindo os segmentos que são usuários de drogas. Mas apenas um lado da relação é protegido enquanto o outro é atacado. Quem compra as drogas normalmente não é reconhecido como sendo “do mal”, pode ser dependente ou apenas um usuário eventual. Está inserido na relação “consumo de drogas” e essa identidade é algo cada vez mais tolerável na sociedade. Mas o mesmo não acontece do outro lado do “balcão” onde a dependência e a intenção são de ordens menos “nobres” e instigam a preocupação com o combate à criminalidade urbana, como se esta fosse produzida por um grupo específico da sociedade contra outros.

Não se pretende aqui fazer uma apologia à venda de drogas. Trata-se de analisar como se dá o tratamento da política municipal de segurança de Porto Alegre em um contexto onde os tidos como desviantes não são considerados, pelos atores que participam da política, vítimas da falta de segurança urbana. Isso não quer dizer que a proposta municipal corresponda a uma política de Tolerância Zero, e, sim, que sua proposta participativa e de “vizinhança segura” não alcança determinados segmentos da sociedade. Não os trata de forma repressiva e violenta, mas, tampouco, os inclui de forma ativa, reproduzindo uma dinâmica de exclusão já existente.

Como explica Mônica Arpini,

É preciso se proteger dos que são diferentes e não têm o que eles têm e por isso mesmo se lhes afiguram como ameaça. Se antes houve uma preocupação com o uso dos espaços públicos pelos pobres e doentes, porque isso era sinal de insalubridade e fonte de contaminação e impurezas que gerariam uma ameaça à saúde e ao bem-estar das classes privilegiadas, atualmente a preocupação é com a violência, o roubo, o assalto, o que esses sujeitos representam, por não inspirarem confiança e não terem uma vida estável. (ARPINI, 2003, p.75)

Segundo Giddens (1994) seria um erro grave conceber o desvio de um ponto de vista totalmente negativo. Qualquer sociedade que reconhece que os seres humanos têm valores e

preocupações distintas deve encontrar espaços para todos os grupos, incluindo os que possuem atividades que não se conformam às regras da maioria. Para o autor, uma sociedade que é tolerante em relação à conduta desviada não possui desordem social. Contudo, essa conquista se deve à correspondência entre as liberdades individuais e a justiça social, ou seja, uma ordem social onde as desigualdades entre as pessoas não sejam grandes e que toda a população tenha a oportunidade de levar uma vida plena e satisfatória.

Dessa forma, a exclusão e o desvio não estão ligados apenas à segurança urbana, não se encontram elementos na política de segurança de Porto Alegre capazes de proporcionar canais onde os excluídos e os desviados possam encontrar seu espaço numa proposta participativa e humanitária.

Como se pode observar, os critérios de análise até aqui discutidos estão interligados. Quando se fala em desvio se fala em heterogeneidade e em espaços de participação, ou seja, são interdependentes no sentido de que todos necessitam, para sua eficácia na realidade, de relações de respeito e alteridade. Em relação a estes fatores limitadores é que se entende que uma política de segurança para ser de Nova Prevenção, necessita ter como referência os princípios que caracterizam as políticas afirmativas. Estas consistem, basicamente, em políticas públicas que, em tese, têm o objetivo de concretizar o princípio constitucional da igualdade material, minimizando ou neutralizando (quando e se possível) os efeitos da discriminação (seja esta qual for: de gênero, racial, de idade, de origem nacional, de estratificação social).

Essas políticas públicas afirmativas podem ser diretamente promovidas pelo Estado, assim como podem consistir em incentivos governamentais à criação de políticas privadas com os mesmos objetivos de combater a discriminação já existente.

Portanto, a prévia discriminação, é um requisito para poder falar na ação afirmativa, uma vez que esta tem um indissolúvel caráter reparatório e transitório, ou seja, confere tratamento preferencial a um grupo determinado ou determinável, que tenha sido historicamente prejudicado até que se construam igualdades de condições de competitividade profissional. Trata-se, portanto, de conferir um tratamento mais favorável ao grupo evidentemente marginalizado por outros grupos que possam ter se beneficiado com essa marginalização.

No caso da região Cruzeiro, pode-se observar que há essa discriminação no momento em que os desviantes não são entendidos pelos agentes da segurança municipal como atores e

sim como um problema a ser resolvido. Isso pode ocorrer pelo fato de a política de segurança reproduzir a lógica entendida pelos jovens da periferia como sendo a do senso comum: os periféricos necessitam de políticas sociais e não de segurança, pois estes são justamente os multiplicadores da violência e da insegurança. A idéia de se pensar em ações afirmativas, “entrelaçadas” com a política de segurança, é justamente tentar, a partir do reconhecimento da discriminação, construir estruturas de oportunidade no intuito de abrir caminhos a futuras relações tolerantes que não priorizem a idéia do desvio na sociedade.

Quando se percebe que a política de segurança urbana de Porto Alegre, reproduz a exclusão social, se quer dizer que essa exclusão se dá por um tratamento da questão da segurança, que é o esperado pela sociedade. Nesse sentido, a postura preventiva acaba sendo o reflexo de como a sociedade entende a prevenção e do tratamento que ela espera seja despendido pela administração municipal com os chamados desviantes, os que não se enquadram no padrão seguro de viver e que são discriminados e marginalizados por isso.

Segundo Elias (2000) o preconceito social, um dos fatores que demarcam a dicotomia Estabelecidos-*Outsiders*, também pode ser chamada de barreira emocional erguida pelo sentimento da virtude superior de um determinado grupo, especialmente por parte dos descendentes dos senhores de escravos, e o sentimento de um valor humano inferior, de uma desonra grupal dos descendentes de escravos.

Na prática, a proposição do autor encontra-se nos elementos sociais que dão embasamento às das políticas públicas como demonstração de uma suposta democracia étnico-racial vivida no Brasil. No caso de Porto Alegre, a política pública de segurança, para ser entendida como de Nova Prevenção, em tese, deve ser construída partindo da premissa de que há uma estigmatização social por parte de grupos de poder financeiro elevado em relação aos *outsiders*. Entende Elias (2000) que esses grupos, também chamados de desviantes e de transgressores, possuem semelhanças no mundo inteiro a despeito das diferenças culturais. Nas palavras do autor,

A pobreza – o baixo padrão de vida – é um deles. Mas existem outros não menos significativos em termos humanos, dentre os quais figuram a exposição constante aos caprichos das decisões e ordens dos superiores, a humilhação de ser excluído das fileiras deles e as atitudes de deferência instiladas no grupo 'inferior'. (...) Assim como, costumeiramente, os grupos estabelecidos vêem seu poder superior como um sinal de valor humano mais elevado, os grupos **outsiders**, quando o diferencial de poder é grande e a submissão inelutável, vivenciam afetivamente sua inferioridade de **poder** como um sinal de inferioridade **humana**. (ELIAS, 2000, p.28)

Pode-se entender, a partir dos ensinamentos de Elias, como a noção de “sujeira”, presente no modelo de Tolerância Zero, pode determinar a proliferação da violência pelos *outsiders*. Segundo o autor, em quase todos os lugares do mundo, os membros “estabelecidos” orgulham-se de ser mais limpos no sentido literal e figurado. Esse sentimento difundido de que o contato com membros dos grupos *outsiders* contamina, observado pelo autor nos grupos “estabelecidos”, refere-se à contaminação pela anomia e pela sujeira misturada numa coisa só. (ELIAS, 2000, p.29).

Nesse sentido, o fato de a dicotomia “estabelecidos *versus* *outsiders*” ser uma realidade no contexto social de Porto Alegre, onde o número de moradores de rua<sup>50</sup>, “papeleiros”<sup>51</sup>, jovens e crianças usuários de “loló”<sup>52</sup>, pedintes nas sinaleiras, etc., tem aumentado notavelmente nos últimos anos, indica que a política de segurança pode ou não reconhecer essa situação como fruto das desigualdades sociais e que demanda uma política multidisciplinar de segurança baseada no respeito e na tolerância.

Assim, para que a experiência da política municipal de Porto Alegre, mesmo não se caracterizando como de Tolerância Zero, fosse caracteriza como de Nova Prevenção, teria de dispensar tratamento a todos: entendidos como desviantes ou não, envolvidos com o tráfico ou não, politicamente “corretos” ou não, os jovens que estão envolvidos com drogas e com organizações criminosas ou não, os moradores de rua, etc. E dessa forma, proporcionar, por meio de ações afirmativas, formas de inclusão sustentadas na idéia de não tratar de forma igual os socialmente e simbolicamente desiguais.

#### 6.4 PAPEL DO POLICIAMENTO NO ESPAÇO PÚBLICO

Tendo em vista que a atuação da polícia é fator determinante na caracterização dos modelos de Nova Prevenção e de Tolerância Zero, o papel do policiamento no espaço público

---

<sup>50</sup> Os dados sobre adultos moradores de rua em Porto Alegre estão defasados em razão da pesquisa da Fundação de Assistência Social e Cidadania (FASC) ter sido feita no ano de 2000. Entretanto, servidores que atualmente estão trabalhando em uma nova pesquisa entendem que, mesmo sem os dados estatísticos, é possível observar que o número de moradores de rua aumentou consideravelmente.

<sup>51</sup> Pessoas adotaram como profissão a atividade de catar materiais passíveis de serem reciclados.

<sup>52</sup> Em relação às crianças e jovens, em dezembro de 2004, o último diagnóstico da situação de Porto Alegre realizado pela FASC indicou que havia 638 de moradores de rua. Atualmente está sendo realizado um senso no intuito de atualizar os dados e verificar o impacto das políticas desenvolvidas pela instituição nos últimos anos.

é um critério de análise importante para identificar nuances entre os dois modelos, por meio dos elementos empíricos da política de segurança de Porto Alegre.

Por ser uma política municipal de segurança urbana, o policiamento vinculado ao Programa “Vizinhança Segura” é feito pela Guarda Municipal. Cabe salientar, que não são todos os municípios que possuem policiamento próprio, o que pode limitar a atuação das prefeituras em relação à segurança urbana, fazendo com que dependam inteiramente das corporações da Polícia Civil e Militar.

Legalmente, as atribuições das polícias nos espaços públicos são determinadas pela Constituição Federal (CF), de 1988<sup>53</sup>, que determina que as ações ostensivas de controle da criminalidade urbana são atribuições dos governos federal e estadual, cabendo ao município, no entanto, papel de preservação do patrimônio público e de seus bens e serviços. Nesse sentido, o caráter preventivo da guarda municipal surge do entendimento de que, por meio de um atendimento direcionado às escolas e postos de saúde, pode-se pensar em projetos de inclusão social e cidadania como formas de prevenir a violência urbana.

Desta forma, a Guarda Municipal desenvolve suas atividades atendendo ao que está previsto na CF, porém com a intenção de prevenir ocorrências de práticas criminais ou entendidas como prejudiciais à ordem pública (desviantes). Para tanto, seus agentes fazem patrulhamento de caráter preventivo em algumas praças e parques da cidade de maior fluxo de público no intuito de dissuadir, por efeito de sua presença, as práticas criminosas como furtos e roubos praticados contra o patrimônio público municipal.

Neste sentido, é objetivo do Programa “Vizinhança Segura”:

Desenvolver ações integradas com as secretarias e departamentos da esfera administrativa municipal, para identificar e encaminhar soluções aos problemas de degradação ambiental e habitacional que contribuem na formação e manutenção de

---

<sup>53</sup> Art. 144 – A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

I - polícia federal;

II - polícia rodoviária federal;

III - polícia ferroviária federal;

IV - polícias civis;

V - polícias militares e corpos de bombeiros militares.

§ 4º - Às polícias civis, dirigidas por delegados de polícia de carreira, incumbem, ressalvada a competência da União, as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares.

§ 5º - Às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública; aos corpos de bombeiros militares, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil.

§ 8º - Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei.

um contexto espacial propício às incivilidades, violência e consolidação do narcotráfico e criminalidade. Colocar viaturas da Guarda Municipal circulando regularmente em parques, praças e locais de maior afluxo de público para inibir a depredação do patrimônio municipal e diminuir a sensação de insegurança nestes espaços. (PROGRAMA VIZINHANÇA SEGURA, 2005, p.21)

Em relação às atividades da Guarda Municipal na Região Cruzeiro, estas se desenvolvem nos mesmos moldes das outras regiões, por meio do trabalho ligado aos FRS e o atendimento às escolas e postos de saúde da região. No FRS, um guarda desempenha o papel de assessor comunitário sendo responsável pela interlocução dos moradores com a Administração Municipal e com outras instituições, no intuito de responder às demandas apresentadas nas reuniões com a comunidade. No que tange à proteção patrimonial, a Guarda Municipal está presente nas escolas da rede municipal e nos postos de saúde da região, objetivando a proteção do patrimônio público e atendendo as ocorrências que possam comprometer de alguma forma o atendimento à população.

A Guarda Municipal, entretanto, desenvolve outros projetos e atividades que, mesmo não sendo na região Cruzeiro, escolhida como recorte empírico desta investigação, são relevantes para a análise da política segurança de Porto Alegre, principalmente no sentido de refletir sobre qual o papel do policiamento no espaço público, tendo como referência os modelos de Nova Prevenção e de Tolerância Zero.

O policiamento no modelo da política de Nova Prevenção se caracteriza por adotar medidas de prevenção situacional, com base no entendimento de que a intervenção nas características físicas de locais estratégicos, adequadas às necessidades de seus moradores, é uma forma eficaz de prevenir a criminalidade. Nesse mesmo sentido, o papel da polícia, no modelo de Tolerância Zero, também adota como estratégia o combate à aparência de desordem da cidade por pressupor que a mesma tem relação direta com a delinquência e o crime. Como se pode observar há uma semelhança entre os dois modelos no que diz respeito à atuação da polícia nos espaços públicos, ou seja, ambos pressupõem que a aparente ordem dos espaços públicos é condição determinante no combate – seja de caráter repressivo ou preventivo – à criminalidade urbana.

Ambas as políticas estão fundamentadas na teoria das Janelas Quebradas, baseada nas idéias de James Q. Wilson e George L. Kelling, contidas no artigo *Broken Windows* [Janelas Quebradas (BW)], publicado em março de 1982, pela revista norte-americana *The Atlantic Monthly* (DANTAS, 2007).



Segundo Dantas (2007), os autores do *Broken Windows* enfatizam o duplo caráter da questão da sensação de segurança, no que tange ao controle do crime propriamente dito e da desordem. A desordem, por exemplo, estaria identificada com a presença de pedintes, bêbados, viciados, jovens de comportamento agressivo ou desviante, prostitutas e doentes mentais vagando pelas ruas, entre outros aspectos. Intuitivamente, a comunidade perceberia a presença daqueles potenciais agentes da desordem, mormente nos locais em que ela é particularmente afetada pelo medo e pela insegurança. Tais indivíduos, na ameaça que representam, seriam tão “assustadores”, ou mais, que os próprios criminosos.

Como já exposto anteriormente (Capítulo 1) o artigo supracitado ficou marcado pela alusão à política de Tolerância Zero, implantada na cidade de Nova Iorque da década de 1990, em razão de ter sido elaborada com base nos conceitos do mesmo. Porém, os enunciados do artigo *Broken Windows* não propõem soluções no intuito de eliminar a desordem geradora do sentimento de insegurança. As respostas à problemática, proposta no artigo, são de responsabilidade dos gestores públicos que irão, de acordo com suas ideologias e concepções do que seja segurança, elaborar políticas para abordar o tema. Portanto, a intolerância ou tolerância urbana podem ter como pressuposto a idéia das “janelas quebradas”, pois não é esta teoria que determina o perfil do modelo de política, sendo apenas um instrumento teórico.

Nessa diferença entre as concepções sobre a atuação dos gestores na esfera da segurança, encontra-se um paradoxo: documentos elaborados para orientar as Políticas de “Nova Prevenção” tiveram seu fundamento nos mesmos resultados de pesquisas americanas, utilizadas como justificativa da política de “Tolerância Zero”. Como explica Wacquant (2003), em seu artigo “Dissecando a Tolerância Zero”, documentos redigidos por especialistas franceses, do Instituto de Estudos Superiores da Segurança Interna (IHESI), destinados a orientar os prefeitos franceses na redação de “contratos locais de segurança”, visando à prevenção da violência nas cidades, tiveram como base pesquisas norte-americanas, que também foram utilizadas pelo chefe de polícia de Nova York, quando estabeleceu sua estratégia de luta repressiva contra o crime chamada de “tolerância zero”.

Contudo, entende-se que as teorias utilizadas na construção de dois modelos de política de segurança distintos podem ser as mesmas. O que delimita a diferença são os objetivos e as estratégias construídas para operacionalizar seus conceitos, como por exemplo: a “prevenção situacional” tanto pode ser utilizada em ações de repressão e combate ao crime, quanto de prevenção e promoção da convivência entre diversos grupos.

Nesse sentido, como já exposto de forma detalhada no Capítulo 3, o programa “Vizinhança Segura” divide-se em dois eixos estratégicos: prevenção à violência, através do programa “Cidadania e Paz”, e a modernização e capacitação da Guarda Municipal, para atuar na proteção dos bens, serviços e instalações municipais.

No “Cidadania e Paz” os guardas municipais assumem a função de assessoria comunitária, trabalhando em parceria com os agentes sociais locais das regiões para identificar os problemas, necessidades e potencialidades das comunidades que possam ser ativadas e canalizadas para o enfrentamento da violência urbana. O programa investiu na qualificação dos guardas municipais, por meio de cursos realizados pelo Departamento Estadual de Investigações do Narcotráfico (DENARC) e pelo Departamento Estadual da Criança e do Adolescente (DECA), no intuito de desenvolver ações educativas – em parceria com as Secretarias Municipais de Educação e Saúde – orientando sobre os riscos do consumo de drogas lícitas e ilícitas em escolas municipais, unidades de atenção à saúde, abrigos e unidades de assistência social.

No segundo eixo, o objetivo é que a Guarda Municipal, por meio de sua função tradicional de garantir a segurança patrimonial dos bens, instalações e serviços municipais, integre-se paulatinamente aos esforços dos órgãos estaduais encarregados da segurança pública na prevenção à violência urbana. O Programa visa qualificá-la não só para atuar no combate à depredação do patrimônio público municipal, mas também para desenvolver ações educativas de prevenção à violência em escolas municipais, unidades de atenção à saúde, abrigos e unidades de assistência social.

A partir dos eixos de atuação do programa “Cidadania e Paz” pode-se dizer que a política de segurança de Porto Alegre aproxima-se do modelo de Nova Prevenção, em razão das estratégias diferenciadas em situacionais e sociais que a caracterizam. Como explica Dias Neto, as medidas de prevenção situacional são aquelas voltadas a intervir nas características físicas de um local ou introduzir mecanismos de vigilância (câmeras, alarmes, trancas), com o objetivo de dificultar a prática de crimes, desvios ou problemas, de facilitar as possibilidades de defesa de potenciais vítimas ou de produzir percepção subjetiva de segurança. (DIAS NETO, 2005).

Contudo, se fosse levada em conta apenas a preocupação com a manutenção da ordem no espaço físico, como fator determinante para a diminuição da delinquência, a experiência da política de segurança de Porto Alegre poderia ser caracterizada tanto como de

Nova Prevenção quanto de Tolerância Zero, pois ambas pressupõem a adoção de medidas de prevenção situacional e de combate à aparência de desordem. Porém, a escolha por estratégias com base em princípios preventivos ou repressivos é que qualifica a política de segurança e a aproxima de um ou de outro modelo, ou seja, é a intenção que está por trás das ações e que são o seu motor.

Nesse sentido, guardas municipais entrevistados entendem que muito pode ser realizado na esfera municipal em termos de identificação de características presentes no ambiente urbano, que contribuem para o aumento da sensação de insegurança da população como, por exemplo, a falta de iluminação pública, vandalismos, pichações, abandono e descaso com equipamentos públicos. Desse modo, a organização dos espaços da cidade pode torná-los menos propícios à ação dos agentes da violência.<sup>54</sup>

Portanto, no caso do “Vizinhança Segura”, sendo o objetivo da GM prevenir a criminalidade urbana por meio de intervenções demandadas pela população, no intuito de possibilitar que a população sintam-se segura ao frequentar as praças e os parques da cidade, constata-se que o papel do policiamento, se aproxima, do modelo de Nova Prevenção e não de Tolerância Zero.

Em relação às estratégias voltadas à prevenção social, a Guarda Municipal as desenvolve por meio das atividades do Programa de “Cidadania e Paz”, onde possui a atribuição de articular os demais gestores municipais e as lideranças comunitárias em torno de iniciativas multidisciplinares. Esse papel desempenhado pela GM se aproxima da idéia de Policiamento Comunitário, que caracteriza o modelo de Nova Prevenção como setor capaz de elaborar iniciativas junto da população, no intuito de constituir uma rede de prevenção à violência urbana.

A idéia de Policiamento Comunitário surge nos Estados Unidos e no Canadá como uma estratégia de policiamento baseada em parcerias entre a polícia e a comunidade e voltada para a melhoria da segurança pública, através da identificação e da resolução dos problemas da comunidade que aumentam o risco de crimes. É uma forma de policiamento, portanto, que associa e valoriza três elementos, que frequentemente são dissociados e desvalorizados pela polícia: parcerias entre a polícia e a comunidade, identificação e resolução de problemas da comunidade e prevenção de crimes (NETO, 2006). Segundo esse autor, é possível observar

---

<sup>54</sup> Entrevista realizada com Guardas municipais da assessoria comunitária.

pelos menos três tipos ou três práticas de policiamento, normalmente identificados ou associados ao policiamento comunitário:

a) o policiamento orientado para a comunidade: é a concepção de policiamento que valoriza e chama a atenção para a importância de criar e sustentar parcerias entre a polícia e a comunidade para garantir a segurança pública;

b) o policiamento orientado para a identificação e resolução de problemas da comunidade: valoriza e chama a atenção para importância de identificar e resolver os problemas da comunidade para garantir a segurança pública;

c) o policiamento orientado para a manutenção da ordem pública e para a melhoria da qualidade de vida da comunidade: prioriza a manutenção da ordem pública e investimentos na qualidade de vida da comunidade para garantir a segurança pública.<sup>55</sup>

A partir dos modelos de policiamento descritos pelo autor, pode-se pensar que são tipos ideais inexistentes de forma pura na realidade. Como já foi analisado, o policiamento desenvolvido pela política de segurança de Porto Alegre contempla os três tipos de policiamento ao investir, por meio dos FRS, na aproximação da Guarda Municipal da comunidade e de outras instâncias de policiamento como a Polícia Civil e Brigada Militar. E ainda, quando busca intervir nas condições sociais e educacionais que podem estar subjacentes aos fenômenos do medo e da criminalidade.

Partindo de outro foco, outro elemento relevante na análise da política de segurança de Porto Alegre é a aplicação de recursos da administração municipal em armamento de fogo, recursos humanos e planejamento estratégico voltados à valorização as atividades da Guarda Municipal. Essa preocupação poderia indicar a aproximação como uma política de Tolerância Zero, pois esta se caracteriza justamente por priorizar esses investimentos. Entretanto, entende-se profícuo analisar o contexto em que essa meta foi desenhada no Programa “Vizinhança Segura”, em razão da Guarda Municipal, pela primeira vez em sua história, estar sendo destinatária de investimentos sistemáticos por parte do Estado.

Nesse sentido, o processo de valorização das atividades da Guarda Municipal é recente. Nos anos 90, sua corporação sofreu ameaça de ser extinta em razão do entendimento, por parte da administração pública, de que as atividades desempenhadas pelos guardas municipais eram irrelevantes para cidade. Até então, não havia investimento nenhum na GM,

---

<sup>55</sup> Este modelo de policiamento ficou mundialmente conhecido por ter sido adotado pela política de “Tolerância Zero” de Nova Iorque.

seus agente apenas faziam o serviço de cuidado patrimonial. A partir dessa situação, um grupo de guardas se organizou e criou ações no intuito de dar visibilidade e valorizar o seu trabalho frente à administração municipal.

O primeiro projeto foi o Grupo Escolar Móvel (GEM), que foi construído com apoio de setores da prefeitura que emprestaram “fuscas” para serem transformados em viaturas pelos guardas. O GEM consistiu na criação de grupos para realização de roteiros e itinerários de ronda, para trabalhar em parceria com a Secretaria Municipal de Educação, no atendimento às escolas da rede. O resultado da proposta foi positivo. Os guardas desenvolveram atividades de prevenção e resolução das ocorrências nas escolas da periferia. A partir daí, a GM criou o sistema de alarme e monitoramento nos postos de saúde porque não havia agentes suficientes e, com isso, as pessoas começaram a reconhecer a importância do trabalho dos guardas e de sua capacidade de elaborar projetos, conforme relato de um dos responsáveis.

Dessa forma, os guardas municipais começaram, aos poucos, a desempenhar suas atividades como agentes promotores de projetos sociais, culturais e esportivos de acordo com as necessidades do município.

O fato de a Administração Pública investir em armamento e viaturas não pode ser tomado como indicador de uma política mais afeiçãoada ao modelo Tolerância Zero, se forem levados em conta os motivos que a levaram a isso. Ao contrário da vigilância constante de (possíveis) criminosos e das estratégias anticrimes dirigidas à apreensão de armas e drogas, que caracterizariam a atuação da Guarda Municipal, a proposta da GM é equipar seus agentes no intuito de viabilizar sua circulação nos parques, praças e locais de maior afluxo de público da cidade, entendendo ser esta uma estratégia eficaz de prevenção ao crime.

#### **6.4.1 Interagencialidade entre instâncias de policiamento**

O programa “Vizinhança Segura” tem como um de seus objetivos colaborar com os órgãos públicos encarregados da segurança pública e defesa dos cidadãos – Brigada Militar, Polícia Civil, Ministério Público – na troca de informações de interesse à segurança pública, intermediando e encaminhando, também, as demandas comunitárias por segurança. Em razão disso, entende-se oportuno analisar alguns elementos dessas relações no intuito de descobrir se eles se aproximam mais do modelo de Tolerância Zero ou de Nova Prevenção.

A interagencialidade entre as diversas instâncias de policiamento, no município de Porto Alegre, se dá formalmente por meio de uma ação denominada “Integração com a Secretaria de Segurança Pública Estadual”. O convênio de cooperação técnica, com a Secretaria de Justiça e Segurança do Estado do Rio Grande do Sul, objetiva compatibilizar bancos de dados e intercâmbio de informações para montagem de um Sistema de Informações Georreferenciadas de interesse da segurança urbana municipal como um todo. A proposta desta iniciativa faz parte de uma estrutura maior que é o Sistema de Segurança Pública do Estado RS (SISP), onde a Polícia Civil(PC), a Polícia Militar(PM) e a Guarda Municipal desenvolvem um sistema de consultas e atividades integradas.

Além dessa parceria nas atividades rotineiras e da eventual participação dos agentes da PM e da PC nos Fóruns Regionais de Segurança, a Guarda Municipal possui também convênio para cursos de formação e de capacitação no uso de armas de fogo, ministrados pela Brigada Militar e pela Academia de Polícia Civil do Estado do Rio Grande do Sul (ACADEPOL). Esse trabalho conjunto é anterior às iniciativas de elaboração de geoprocessamento e aprimoramento da radiocomunicação. Na sua trajetória, a Guarda Municipal sempre contou com o apoio da Brigada Militar e da Polícia Civil (PC) em suas atividades, até porque o papel dos guardas, por ser estritamente preventivo, é complementar à atuação das outras polícias que possuem atribuições de policiamento ostensivo e administrativo.

A exemplo disso, durante o período de um ano e meio em que a Guarda Municipal (em razão de uma liminar concedida ao Ministério Público) não pode usar armamento, os agentes da PM viabilizaram os procedimentos em ocorrências como arrombamentos e brigas violentas em escolas do município. Da mesma forma, as duas corporações – GM e PM – além da PC, trabalham em conjunto nas intervenções do Programa “Disque-Pichação”, instrumento do programa “Vizinhança Segura”, que possibilita à população denunciar atos de vandalismo contra prédios e monumentos, através do telefone 153. Nesse atendimento, uma equipe com cerca de vinte agentes da Guarda Municipal atende 24 horas por dia, trabalhando em rodízio e de forma integrada à PM por meio de rádio. Após receber a denúncia, os guardas e os policiais militares se deslocam até o local para diagnosticar a situação real da ocorrência, assim como a do possível infrator e dos encaminhamentos adequados à situação.

Nesse sentido, entende-se que a preocupação, por parte da Guarda Municipal, em realizar um trabalho em parceria, sem delegar as suas funções preventivas aos policiais militares, que atuam na esfera ostensiva, já excluiria, em tese, uma caracterização congruente

com o modelo de Tolerância Zero. Tal modelo não pressupõe o trabalho em conjunto entre instituições distintas, e se assim o fizesse, elas seriam destinadas ao combate e à repressão aos pequenos delitos e seus respectivos agentes.

Por outro lado, a experiência prática da interagencialidade policial em Porto Alegre não se caracteriza como um modelo de Nova Prevenção. Entende-se que a construção de uma integração entre a Guarda Municipal e as Polícias Civil e Militar está sendo erguida no nível operacional das atividades do dia-a-dia das corporações, e não no nível conceitual e de elaboração de estratégias baseadas em princípios comuns. Assim, as competências se complementam de forma fática, mas não há uma meta única e uniforme para além do combate à criminalidade urbana. A prática está mais próxima de uma coleção de “empreendimentos fragmentários” que são coerentes e consistentes em seus objetivos isolados, não possuindo uma pluriagencialidade de princípios e sim de recursos e equipamentos (SOARES, 2005, p. 296).

## 6.5 INTERDISCIPLINARIDADE NAS AÇÕES GOVERNAMENTAIS E DA SOCIEDADE ORGANIZADA

Uma política de proteção e desenvolvimento de bens jurídicos, na qual agem sinergicamente, em sentido preventivo ou reativo, diversas agências do Estado e da sociedade, é a real alternativa ao monopólio das agências do sistema punitivo sobre os problemas de segurança, à legislação simbólica, à falta de medida e às tendências autoritárias do Direito Penal. (BARATTA citado por DIAS NETO, 2005, p.115)

Da mesma maneira que no critério relacionado ao “policimento no espaço público”, na região Cruzeiro, não houve elementos de destaque em relação à interdisciplinaridade das ações governamentais voltadas ao combate e à prevenção da criminalidade e tampouco relacionados à transversalidade das mesmas (analisadas no ponto 6.6). Porém, entende-se profícuo abordar, mesmo que de forma breve, alguns fatores que se mostraram interessantes para a análise da política de segurança de Porto Alegre, em razão de corresponderem a pressupostos do modelo de Nova Prevenção. Também, os elementos empíricos coletados demonstram que há investimento dos gestores públicos no desenvolvimento da pluriagencialidade nas atividades ligadas à prevenção da criminalidade, principalmente as relacionadas aos espaços de participação da população.

Nos FRS discutem-se os mais variados temas ligados ao cotidiano das pessoas, e a prevenção é pensada pela ótica de uma integração das instituições, por meio de discussões entre distintos atores envolvidos no mesmo contexto, por exemplo, reuniões nos conselhos escolares onde participam: pais, professores, alunos e agentes da Guarda Municipal. Nesse sentido, o objetivo norteador dos FRS é a elaboração de ações no intuito de identificar e buscar soluções às principais demandas da população em relação à segurança urbana.

Porém, as necessidades dos moradores são multidisciplinares e fazem com que a assessoria da SMDH DU busque de forma intersetorial, com a administração pública e a sociedade organizada, a resolução das questões entendidas pelos participantes dos fóruns como determinantes para a prevenção da violência urbana.

O Programa “Vizinhança Segura”, tendo como objetivo melhorar a segurança nas dezesseis regiões da cidade, prevê o desenvolvimento de canais permanentes de cooperação entre as organizações comunitárias, tais como: entidades filantrópicas, religiosas, o comércio local e os operadores de segurança pública, na identificação e prevenção dos problemas de violência urbana e das violações dos direitos humanos e de cidadania. Para tanto, o Programa busca sensibilizar as empresas e a sociedade organizada no engajamento no Programa “Cidadania e Paz”, de modo a ampliar a oferta de ações de inclusão social, o que por si só o aproxima do modelo de Nova Prevenção.

As políticas de segurança de Tolerância Zero, ou mesmo as que não possuem um enfoque preventivo, estão embasadas no modelo que Young (2002) denomina de “criminologia cosmética”; ou seja, uma teoria que concebe a criminalidade como um problema superficial da sociedade, tópico que pode ser tratado com aplicação do “ungüento” apropriado, e não como uma doença crônica da sociedade como um todo. Nessa lógica, a interdisciplinaridade entre ações governamentais e da sociedade em conjunto não tem razão de ser, pois o problema é externo e não precisa ter sua complexidade compreendida para a sua resolução.

Assim, essa abordagem pressupõe que a criminalidade é uma mancha passível de ser removida do corpo com o tratamento adequado, pois, sem ela esse corpo é saudável e tem pouca necessidade de reconstrução. Dizendo de outra forma, ela inverte a causalidade: a criminalidade causa problemas para sociedade, em vez de a sociedade causar o problema da criminalidade (YOUNG, 2002, p.191).



Ao contrário dessa “política cosmética”, a política de segurança de Porto Alegre está iniciando um trabalho de ações preventivas nas escolas, por meio do NAP (Núcleo de Ações Preventivas) da Guarda Municipal. O projeto piloto está sendo realizado em oito escolas da rede municipal da Região Restinga, no intuito de levar às crianças e aos adolescentes atividades interdisciplinares envolvendo noções de Justiça Restaurativa, saúde e prevenção à violência.

Dessa forma, o programa “Vizinhança Segura” parte da premissa dos novos modelos de policiamento comunitário no qual a GM é ator necessário, mas não suficiente para a produção da segurança urbana. Faz-se necessário redefinir suas funções e estruturas decisórias, para estar em condições de dividir com organizações públicas e privadas a responsabilidade pelo processo de identificação, análise e solução dos problemas locais.

## 6.6 TRANSVERSALIDADE DAS POLÍTICAS DE SEGURANÇA EM POLÍTICAS SOCIAIS, CULTURAIS E ECONÔMICAS

O confronto público das diversas experiências profissionais desbloqueia a criatividade social para novos tratamentos e permite que as diversas instituições, e não somente a policial, possam enxergar os problemas além das dimensões estreitas dos seus focos. (DIAS NETO, 2005, p.115)

Diferente da interdisciplinaridade nas ações governamentais, a transversalidade das políticas de segurança, de acordo com o que é esperado de um modelo ideal de Nova Prevenção, pressupõe que a preocupação com a prevenção da violência urbana deve estar presente na elaboração e execução das demais políticas públicas do município. Ela deve ser entendida como um dos princípios norteadores dos objetivos e das metas na construção de estratégias, e não o seu fim.

O Programa “Vizinhança Segura” foi construído a partir da constatação, por parte dos gestores, de que em uma sociedade onde se mantêm e se reproduzem históricas desigualdades econômicas, sociais, políticas e culturais, torna-se necessário que o Estado desenvolva políticas públicas que contemplem universalidade, indivisibilidade e integralidade dos direitos humanos.

Assim, foram descritas como atribuições da Coordenação de Direitos Humanos pelo Projeto “Vizinhança Segura”:

III) desenvolver políticas transversais que garantam os direitos das pessoas com HIV-AIDS, com sofrimento psíquico, idosos, crianças e adolescentes, moradores de rua, população indígena, egressos do sistema prisional, profissionais do sexo e populações em situação de vulnerabilidade social. (PROJETO VIZINHANÇA SEGURA, 2005, p.8)

Para tanto, a SMDHSU tem buscado construir canais de transversalidade em outros setores da administração pública, no intuito de que suas ações contemplem a complexidade de fatores envolvidos com o tema da criminalidade urbana, aproximando a política de segurança de Porto Alegre do modelo de Nova Prevenção, por considerar como estratégia de prevenção social<sup>56</sup> a abordagem transversal dessa problemática. Isso pode ser observado em razão do investimento da Administração Municipal na modernização dos equipamentos dos tele-centros nas 16 regiões da cidade e do “Estúdio Multimeios” da região Restinga. O objetivo dos mesmos é proporcionar condições para a inclusão digital à população jovem, no intuito de minorar a situação de vulnerabilidade à violência, propiciando oportunidades de vida e de trabalho.

Por outro lado, em relação à juventude, principal segmento ativo e passivo da criminalidade urbana, pode-se observar que as ações da política de segurança de Porto Alegre, a partir de seus canais de participação construídos e de sua proposta de transversalidade, reproduzem – em que pese não sejam essas as suas diretrizes – a segmentação existente e talvez esperada pela sociedade.

Como já analisado (ponto 6.1 deste capítulo), a participação da juventude está ligada a outros tipos de mobilização, como seminários e oficinas direcionados à questão da cultura e do esporte e não diretamente à segurança local.

Assim, não é levado em conta, que para além da cultura e da educação, os jovens têm suas próprias opiniões e expectativas em relação às políticas de segurança e as atividades esportivas e culturais passam a ter um caráter preventivo do delito. Isso é, segundo Dias Neto (2006), as políticas sociais deixam de se apresentar só como um dever de prestação de segurança a cidadãos marginalizados em seus direitos fundamentais, mas sim como um dever de proteção da sociedade contra delinquentes potenciais. A cultura e o esporte passam a ser,

---

<sup>56</sup> A diferença dos conceitos de Prevenção Social e Prevenção Situacional foi analisada no subcapítulo 6.4.

para esses jovens, ações de segurança pública; enquanto para outros, de regiões com maior poder aquisitivo, continuam sendo atividades lúdicas e educacionais, pois são potenciais vítimas e não infratores.

Contudo, constata-se, que mesmo a idéia de transversalidade adotada pela política de Nova Prevenção a qual pressupõe: “estratégias de prevenção, que objetivam a transversalidade da problemática da segurança urbana em políticas sociais, culturais e econômicas”<sup>57</sup>, pode ser confundida com o que se entende por interdisciplinaridade. Ou seja, a transversalidade perde o seu caráter ao ser entendida como objetivo de estratégias relacionadas à prevenção da criminalidade urbana, e não como princípio que norteia essas ações preventivas. Sendo assim, poder-se-ia dizer, em tese, que uma política de segurança para ser considerada de Nova Prevenção deveria, por meio da transversalidade das políticas públicas, implementar ações objetivando a prevenção social e situacional da violência urbana, e não o contrário.

---

<sup>57</sup> Item VII – do Tipo Ideal de Nova Prevenção.

## 7 CONCLUSÕES

Sabe-se que o ato da invenção que conduz a solução de um problema sensório-motor ou abstrato deve quebrar as relações mais aparentes, por serem as mais familiares, para fazer surgir o novo sistema de relações entre os elementos. Em sociologia como alhures, “uma pesquisa séria leva a reunir o que o vulgo separa ou a distinguir o que o vulgo confunde”. (BOURDIEU, 2005, p.25)

A implantação de políticas de segurança nos municípios brasileiros é recente e possui poucos exemplos no Brasil. Apesar da legislação federal que determina as competências na administração da segurança urbana, nos últimos dez anos, as demandas crescentes de alguns segmentos da sociedade impulsionaram os municípios a se manifestarem sobre o tema. A partir daí, algumas Prefeituras começaram a construir estratégias no intuito de propor à população alternativas complementares às ações desenvolvidas pelos Governos Estadual e Federal. Da mesma forma, em função do aumento da criminalidade urbana e da preocupação da em torno do assunto, nos últimos vinte anos, começaram a ser desenvolvidas pesquisas acadêmicas sobre a problemática envolvendo as políticas de segurança urbana e seus limites.

Nesses novos processos, insere-se a experiência do município de Porto Alegre que, nos últimos quatro anos, vem implementando uma política pública municipal de segurança envolvendo a sociedade organizada (ONG's, movimentos sociais, universidades, empresários e lideranças da comunidade) e ressignificando o papel da Guarda Municipal em relação às suas atribuições.

A partir desse contexto, buscou-se investigar como funciona, quais os objetivos e como se caracteriza ideologicamente a política de segurança municipal adotada em Porto Alegre. Conforme foi dito anteriormente, a investigação não pretendeu avaliar a eficácia da implantação da política ou propor alternativas às ações existentes, e sim analisar sociologicamente o caráter ou a identidade dessa política em relação à discussão teórica sobre distintos modelos de política de segurança que correm no país e no mundo.

Para tanto, tendo em conta a discussão acadêmica e política sobre o papel do Estado frente à violência urbana, percorreu-se o caminho teórico desde o pensamento social clássico até chegar aos dois principais modelos de políticas de segurança em destaque no meio acadêmico: Tolerância Zero e o de Nova Prevenção. Mais do que uma revisão teórica, esse percurso teve o objetivo de construir “Tipos Ideais”, no sentido metodológico weberiano, no intuito de utilizá-los como instrumentos da análise sociológica dos dados empíricos da experiência da política de segurança de Porto Alegre.

Dessa forma, a revisão teórica partiu das teorias sobre o conceito de Estado de Thomas Hobbes, Nicolau Maquiavel e Jean Jacques Rousseau, que entenderam a relação do Estado com a violência como determinante à manutenção do poder, seja por meio da força, do Leviatã ou de contratos sociais. Passando pela teoria clássica da criminologia, onde Cesare Beccaria entendeu que a legislação, deveria ser elaborada com o fim de garantir o “bem estar” à maioria, para que dessa forma o Estado garantisse a igualdade de condições entre os indivíduos. Também pela teoria utilitarista que se concentrou nas questões atinentes à relação entre Estado, legislação e delinquência e a Escola Neoclássica, que introduziu a importância dos antecedentes dos “delinquentes” e das circunstâncias dos atos delitivos na aplicação da pena. Foi consultada, ainda, a Escola Positivista de criminologia que por meio de seu principal mentor Enrico Ferri que objetivou oferecer enfoques com fins práticos, no intuito de eliminar as condutas anti-sociais, adotando soluções por meio do Positivismo Liberal e do Positivismo Radical. O primeiro baseado na idéia de consenso social e o segundo na de que a ineficácia do controle social por parte da legislação faz com que se crie um padrão moral a ser seguido ou desviado.

A discussão teórica também abarcou a Escola de Chicago, considerada determinante para a construção do que hoje se entende por política de segurança pública. Foi a partir dela que as condições urbanas foram entendidas como parte de uma complexidade de fatores que envolvem a questão da violência urbana, analisando a estrutura social da cidade de forma analógica com a noção de ecossistema. Essa Escola desenvolveu, ainda, o conceito de subculturas ou culturas diferenciais que seriam derivadas da falta de integração de determinados segmentos da sociedade com a coletividade em geral, pressuposto às condutas entendidas como desviantes.

O conceito de ato delituoso, na teoria sociológica, foi abordado inicialmente pelos clássicos: Karl Marx, Émile Durkheim e Max Weber, no intuito de relacionar o ato desviante ou delituoso com outros fatores sociais como a exclusão e as interações sociais. Entretanto,

foi o alemão Max Weber que desenvolveu a teoria sobre o monopólio da violência pelo Estado, introduzindo a discussão em torno de como se estabelece essa relação entre o detentor do poder estatal e a população em geral.

Ainda sobre as teorias criminológicas, viu-se que a “Nova Criminologia do Conflito Social” ou “Criminologia Interacionista”, proposta por Danhendorf, contrapõe-se à tese do consenso social, entendendo que todo o delito deve ser compreendido a partir da natureza problemática da existência dos indivíduos, proporcionando significados às experiências empíricas. Essa teoria tentou dar conta dos atos delituosos ou desviados, como a expressão de uma sociedade não igualitária e em conflito.

Diante dessas novas concepções teóricas abrem-se outros espectros em relação às teorias do crime, ou seja, a indagação sobre os motivos pelos quais as pessoas se tornam criminosas, complementada pela busca de explicações sobre quais motivos que determinam a estigmatização das pessoas como delinquentes, no sistema de controle adotado pelo Estado. Essas construções teóricas levaram à linha de pensamento, a respeito da relação entre Estado e violência, denominada “neo-realismo de esquerda”, que preconiza a investigação completa das causas e circunstâncias do delito com o fim de denunciar que este é a forma de expressão dos padrões de injustiça estrutural. Para os neo-realistas a pobreza possui seus reflexos na criminalidade, não sendo essa, porém, a única causa da atividade criminosa.

Esse caminho teórico percorrido desembocou nas diferentes concepções de como a violência urbana deve ser abordada pelas políticas estatais, tendo em vista que as concepções de políticas de segurança, hoje discutidas no âmbito político e acadêmico, são fruto de construções anteriores a respeito do papel do Estado em relação à criminalidade.

A política de segurança denominada de Tolerância Zero, conhecida mundialmente por ter sido implantada na Prefeitura de Nova Iorque, se caracteriza por objetivar a manutenção da ordem nas ruas pela polícia e pelo combate aos pequenos delitos e atos entendidos como agressores aos padrões morais da sociedade. Suas estratégias de policiamento não estão direcionadas à prevenção e sim à repressão da criminalidade, por meio da limpeza dos espaços urbanos, entendendo como sujeira determinados grupos sociais, tais como mendigos, bêbados, prostitutas e emigrantes ilegais.

Por outro lado, a política denominada de Nova Prevenção se traduz pelo que se pode chamar de tolerância urbana, ou seja, suas diretrizes buscam atingir várias expectativas e proporcionar canais de participação e de comunicação entre diversos segmentos da sociedade,

com suas diferentes expectativas de segurança. Dessa forma, suas estratégias são voltadas a proporcionar sincronia entre ações policiais e governamentais na prevenção da criminalidade, no intuito de viabilizar a convivência democrática entre grupos distintos de um mesmo espaço territorial.

Como já exposto, nos objetivos desta pesquisa, a proposta não foi avaliar os modelos de políticas públicas de segurança que estão sendo discutidas no país, e sim, pretendeu-se compreender o que caracteriza cada paradigma para, posteriormente, verificar na análise empírica possíveis características que se aproximam ou se afastam desses dois modelos. Assim, a partir do caminho teórico que desembocou na tipologia de Nova Prevenção e Tolerância Zero, objetivou-se operacionalizar a análise sociológica da política da segurança pública, do município de Porto Alegre, buscando abstrair da realidade a complexidade que está por trás da naturalização de uma dinâmica político-administrativa municipal.

Os dados da investigação empírica da experiência da política de segurança de Porto Alegre, traduzidos pelas estratégias de prevenção à violência urbana dos Programas “Vizinhança Segura” e “Cidadania e Paz”, indicaram que, aparentemente, a administração municipal, através da SMDHSU, está desenvolvendo uma política de segurança urbana nos moldes da Nova Prevenção. Entretanto, há fatores empíricos determinantes, como a qualidade da participação da população, que estão por trás do aparente e contestam essa caracterização. Para análise da política de segurança municipal foi escolhida como recorte empírico a Região Cruzeiro por ser a única região em que os moradores identificaram a não-participação dos jovens na política de segurança como fator relevante no combate à criminalidade urbana local; e, ainda, buscaram formas de proporcionar a participação da juventude na discussão do tema da segurança pública.

A partir da construção teórica do problema buscou-se investigar a experiência da política de segurança de Porto Alegre a partir da seguinte hipótese:

◆ Apesar da possível proximidade da política de segurança de Porto Alegre com o modelo de “Nova Prevenção” – a exemplo da participação da população para discutir e demandar políticas de prevenção e de combate à criminalidade – o sistema criado ainda não contempla requisitos fundamentais indicados pela teoria e pela literatura disponíveis hoje. A reprodução das estruturas e do sistema de funcionamento da participação, já existente na cidade, construídas pelo OP, passou a representar uma barreira para a adoção de formas de inclusão dos sujeitos e grupos sociais que não se expressam ou se identificam com estas

estruturas participativas, reproduzindo o mesmo sistema de inclusão/exclusão de atores do OP, a exemplo dos jovens e dos grupos de etnia negra. A partir daí, tornou-se possível supor que os atores, especialmente os jovens, não encontrem espaço para participar desde suas identidades e movimentos sociais, e, sim, como cidadãos comuns que representam as demandas da “comunidade” em geral. Sendo assim, a política municipal de segurança alcança quantitativamente os espaços territoriais do município, porém, não cria canais e formas de incorporação capazes de contemplar a heterogeneidade de seus moradores.

A partir, dos tipos ideais construídos sobre as políticas de Nova Prevenção e de Tolerância Zero e da hipótese de investigação, extraiu-se critérios e indicadores no intuito de, descobrir, por meio dos dados empíricos, descobrir: até que ponto a política de segurança de Porto Alegre se aproxima de um ou outro modelo e quais os possíveis elementos que contradizem, na realidade empírica da política de segurança de Porto Alegre, as características dos modelos ideais de Nova Prevenção e de Tolerância Zero.

Em termos gerais, os resultados da pesquisa empírica relacionada com os tipos ideais, entende-se que, em relação à participação da população, só o fato de a política segurança de Porto Alegre prever espaços participativos (FRS) já a aproximaria do modelo de Nova Prevenção, tendo em vista que o modelo de Tolerância Zero não requer a participação da população na sua implantação. Entretanto, o fato de não ter sido criado um novo espectro de participação popular, e sim de contar com o capital social já existente em razão de outros processos participativos, como é o caso do OP, evidencia que a prática da política de segurança pública encontra-se aquém da caracterizada como Nova Prevenção.

Os FRS acabam reproduzindo as mesmas relações de exclusão/inclusão dos espaços de participação do OP, onde a temática do jovem não se integra ao processo. Nos fóruns são discutidos os problemas da juventude sem sua presença, fala-se de uso de drogas nas esquinas e nos becos, fala-se da criminalidade juvenil, da violência nas escolas e postos de saúde, mas não se pergunta nada a esse grupo social que mais sofre com essas questões. Como se o fato dos jovens viverem de acordo com sua identidade e não dentro dos padrões aceitos pelo capital social determinasse a relevância de sua participação na política municipal de segurança urbana. Essa relação faz com que a participação da juventude esteja ligada a outros tipos de mobilização, como seminários e oficinas, mais direcionados a atividades culturais e não relacionadas diretamente com a segurança local. Dessa forma, constatou-se que a política de segurança de Porto Alegre, mesmo possuindo espaços de participação, não corresponde ao princípio participativo do modelo de Nova Prevenção. Para que assim fosse, a participação da



população deveria estar embasada em uma metodologia voltada à problemática da segurança, sendo utilizada como instrumento de resolução de conflitos nas regiões, e não, como espaço de reprodução de outras políticas já implantadas no município.

No que tange à heterogeneidade, proporcionar convivência entre grupos distintos de um mesmo espaço territorial significa afirmar a tolerância entre diferentes ideologias e modos de entender a segurança urbana, e isso só pode ser viabilizado no momento em que a heterogeneidade de idéias e de formas de viver tenham o mesmo espaço na elaboração das políticas públicas. Ao investigar o que os atores sociais envolvidos nos FRS entendem como causas da não-participação de alguns grupos sociais, observou-se que a falta de representação tanto dos jovens quanto da população de etnia negra não é ressaltada como um problema, mesmo sendo evidente a sua ausência nos fóruns.

Assim, a política de segurança de Porto Alegre, por meio dos seus espaços de participação, não alcança os jovens como grupo que possui sua identidade e suas concepções em relação às políticas de combate ou de prevenção à criminalidade urbana. Portanto, mesmo não sendo uma política de Tolerância Zero, pois não promove a exclusão de grupos sociais como possíveis criminosos, também não se caracteriza como de Nova Prevenção, por não reconhecer suficientemente a heterogeneidade social como prioridade na implantação de sua política.

Em relação ao tratamento aos grupos chamados “desviantes” ou *outsiders*, concluiu-se, a partir dos dados empíricos e teóricos, que pensar em políticas de segurança preventivas na atualidade é partir da premissa de que a sociedade é heterogênea, que não existe o bem e o mal e sim uma diversidade identitária, construída historicamente por relações de dominação. Entende-se, neste trabalho, que as políticas de segurança urbana são para todos, e “todos” inclui as pessoas envolvidas com o tráfico: jovens envolvidos com drogas, organizações criminosas, etc. Tolerância é participação, é o atendimento democrático das políticas públicas de segurança aos “*estabelecidos e os outsiders*”.<sup>58</sup>

Essa intervenção não ocorreu na experiência de Porto Alegre, onde as estratégias preventivas voltadas à segurança, utilizadas pela administração municipal, mesmo possuindo caráter participativo, não desenvolvem ações capazes de alcançar a diversidade de grupos que possuem formas distintas de conceber a segurança urbana.

Em razão disso, mesmo constatando que a política de segurança de Porto Alegre não se caracteriza como uma política repressiva que visa à limpeza dos desviantes das ruas

---

<sup>58</sup> Conceitos elaborados por Norbert Elias. (ELIAS, 2000)

desconsiderando-os como seres humanos, o que a aproximaria do modelo de Tolerância Zero. O fato de as ações não estarem destinadas à inclusão dos *outsiders* afasta-as do modelo de Nova Prevenção, pois este requer ações elaboradas no intuito de incluir a todos, na construção de ações voltadas ao combate e prevenção da criminalidade urbana.

Quanto ao critério “papel do policiamento no espaço público” – como indicador utilizado para a análise da experiência da política de segurança de Porto Alegre, entendeu-se que os elementos que possibilitam a caracterização de um policiamento como de Nova prevenção ou de Tolerância Zero estão ligados ao objetivo a que se destinam as ações voltadas à segurança urbana, e não propriamente às teorias utilizadas como seu fundamento. Dessa maneira, o policiamento vinculado ao Programa “Vizinhança Segura”, feito pela Guarda Municipal (GM), desenvolve atividades voltadas à prevenção social e situacional, ou seja, suas ações objetivam articular os demais gestores municipais em torno de iniciativas multidisciplinares, assim como proporcionar a segurança da população nos espaços públicos. Esse papel, desempenhado pela GM, se aproxima da idéia de Policiamento Comunitário que caracteriza o modelo de Nova Prevenção – como forma capaz de elaborar iniciativas no intuito de constituir uma rede de prevenção à violência urbana no município. Afastando-se, pela mesma lógica, do modelo de Tolerância Zero, que não pressupõe tais iniciativas.

A “interdisciplinaridade” nas ações governamentais e na sociedade organizada no intuito de prevenir a criminalidade urbana é critério determinante de sua caracterização frente ao modelo de Nova Prevenção, tendo em vista que o modelo de Tolerância Zero não pressupõe estratégias interdisciplinares. Verificou-se que o Programa “Cidadania e Paz” busca sensibilizar as empresas e a sociedade organizada no engajamento de estratégias voltadas à prevenção da violência urbana nas dezesseis regiões do OP, o que por si o aproxima do modelo de Nova Prevenção. Prevê ainda nas suas diretrizes, o desenvolvimento de canais permanentes de cooperação entre as organizações comunitárias, entidades filantrópicas, religiosas, comércio local e operadores de segurança pública, na identificação e prevenção dos problemas de violência urbana e das violações dos direitos humanos.

Nesse sentido, entende-se que a transversalidade das políticas de segurança em políticas sociais, culturais e econômicas estão presentes nas estratégias dos agentes da SMDHSU, que têm buscado construir canais transversais em outros setores da administração pública, no intuito de que suas ações contemplem o tema da criminalidade urbana. Essa

prática aproxima a política de segurança de Porto Alegre do modelo de Nova Prevenção, o qual requer a abordagem transversal do tema da violência. Exemplo disso foi o investimento, da Administração Municipal na modernização dos equipamentos dos tele-centros nas dezesseis regiões da cidade e do “Estúdio Multimeios” da região Restinga, no intuito de proporcionar condições à inclusão digital da população jovem e, em consequência, minorar sua situação de vulnerabilidade a ações criminosas e de violência.

Porém, em que pese não sejam essas as diretrizes do Programa “Vizinhança Segura”, este acaba por reproduzir a segmentação de grupos sociais existente e talvez esperada pela sociedade. Ou seja, os espaços voltados à valorização da informação virtual, da cultura, e do esporte, por serem destinados aos jovens da periferia, perdem o seu caráter lúdico-educacional e tornam-se ações destinadas a minorar o potencial criminoso de setores pobres da juventude. Isso pode também ser observado pela ausência de debates sobre o consumo de drogas no Brasil – no “asfalto”<sup>59</sup> é um problema de saúde pública, enquanto que no “morro” é caso de polícia.

A análise dos elementos empíricos da política de segurança de Porto Alegre – realizada por meio de indicadores representativos de modelos típicos ideais – demonstrou que, em termos gerais, ela não pode ser identificada pelas características do modelo de Tolerância Zero. Contudo, os resultados confirmam a hipótese desse estudo: há elementos dessa política que demonstram proximidade com o modelo de Nova Prevenção. Mas, por outro lado, algumas armadilhas ocultas se apresentam no percurso de sua implementação, não permitindo que seja representativa desse modelo de Nova Prevenção.

Assim, conclui-se, que a implantação de uma política municipal de segurança pública, independentemente de ter uma proposta que se caracterize por ser do modelo de Nova Prevenção ou de Tolerância Zero, constitui um conjunto complexo de fatores que só podem ser conhecidos na realidade empírica. Dessa forma, a experiência de uma política pode conter pressupostos dos dois modelos em razão das demandas da população do local, onde é implementada, ou ainda, da ideologia da Prefeitura responsável pela sua gestão.

---

<sup>59</sup> Essa é a forma como os moradores do morro se referem aos bairros centrais de classe média e alta.

## REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, Ricardo. O capital social dos territórios: repensando o desenvolvimento rural. *Economia Aplicada*, v. 4, n. 2, abr./jun. 2000.

ADORNO, T. W.; HORKHEIMER, M. *Dialética do esclarecimento; fragmentos filosóficos*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1985.

ALVITO, Marcos, Gilberto Velho (Orgs.). *Cidadania e violência*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1996.

AQUINO, Jakson Alves de. As teorias da ação social de Coleman e de Bourdieu. *Humanidades e Ciências Sociais*, v. 2 n. 2, 2000, p -17-29.

ARPINI, Dorian Mônica. *Violência e exclusão: adolescência em grupos populares*. Bauru, SP: EDUSC, 2003.

ATHAYDE, Celso Luis Eduardo e Mv Bill. *Cabeça de porco*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2005.

ÁVILA, Fátima. (Coord.). *Vilas da grande Cruzeiro*. Porto Alegre: Unidade Editorial/SMC, 2006.

BARDIN, Laurence. *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70, 2004.

BARATTA, Alessandro. *El concepto de seguridad en Europa*. Conferência apresentada na Escola Política da Catalunya, em 13/06/2000.

\_\_\_\_\_. *La perenne emergenza: tendenze autoritarie nel sistema penale*. "Prefacio". Sergio Moccia. Napoli: Edizioni Scientifiche Italiane, 1995.

BASTISTA, Vera Malaguti. *O medo na cidade do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Revan, 2004.

BAUER, Martin W.; GASKELL, George. *Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático*. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2002.

BAUMANN, Gerd. *El enigma multicultural: un replanteamiento de las identidades nacionales, étnicas y religiosas*. Barcelona: Paidós, 2001.

BAUMAN, Zygmunt. *Comunidade: a busca por segurança no mundo atual*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003.

\_\_\_\_\_. *Identidade*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2005.

BECCARIA, Cesare. *Dos delitos e das penas*. Rio de Janeiro: Edições de Ouro, 1950.

BELLI, Benoni. *Violência, tolerância zero e democracia no Brasil: paradoxos da década de 90*. Brasília: UnB, 2003.

BOURDIEU, Pierre. O capital social: notas provisórias. In: NOGUEIRA, Maria Alice; CATANI, Afrânio (Orgs.). *Escritos de educação*. Petrópolis: Vozes, 1998.

\_\_\_\_\_. *Ofício de sociólogo: metodologia da pesquisa na sociologia*. Petrópolis: Vozes, 2005.

\_\_\_\_\_. *Poder simbólico*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

\_\_\_\_\_. *Razões práticas: sobre a teoria da ação*. Campinas: Papiрус, 1996.

BOTTOMORE, Tom. *Dicionário do pensamento marxista*. Rio de Janeiro: Zahar, 2001.

\_\_\_\_\_. *Dicionário do pensamento social do século XX*. Rio de Janeiro: Zahar, 1996.

CHAUÍ, Marilena. *Conformismo e resistência: aspectos da cultura popular do Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1989.

\_\_\_\_\_. *Convite à filosofia*. São Paulo: Ática, 1995.

COHN, Gabriel (Org). *Max Weber*. São Paulo: Ática, 2004.

COLEMAN, James S. *Foundations of social theory*. Londres: The Belknap Press of Harvard University Press, 1990.

CORAGGIO, José Luis. *Participacion popular y vida cotidiana*. In: Seminario Latinoamericano de Trabajo Social, “Democracia, derechos humanos y participación popular”, XIII. Quito, Ecuador: 1989.

CURTIS, Ric.Travis Wendel. Tolerância zero – a má interpretação dos resultados. *Horizontes Antropológicos*. Porto Alegre, v.8, n.18, dez. 2002.

CUSSON, Maurice. La nature de la déviance. In: BOUNDON Raymon. *Traité de Sociologie*, Paris: Presses Universitaires de France, 1992.

DAHRENDORF, Ralf. *Ensaio de teoria da sociedade*. São Paulo: Zahar, 1974.

DAMATTA, Roberto. *Conta de mentiroso, sete ensaios de antropologia brasileira*. Rio de Janeiro: Rocco, 1994.

DAMMERT, Lucia. *De la seguridad pública a la seguridad ciudadana: Chile 1973-2003*. Seminario internacional Política Pública de Seguridad Ciudadana. Quito, Guayaquil y Cuenca. 24-26 de marzo de 2004.

\_\_\_\_\_. El gobierno de la seguridad. *¿De qué participación comunitaria hablamos?* Gobernanza y Seguridad Sostenible. N. 20. Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya.España, enero, 2005.

DANTAS, George Felipe de Lima; TIMO BRITO, Carlos Eugênio; MAGALHÃES, Luiz Carlos. *Janelas quebradas: uma interpretação brasileira*. Disponível em: [www.fenapef.org.br/htm/docs/070809\\_bw-texto-final%20.doc](http://www.fenapef.org.br/htm/docs/070809_bw-texto-final%20.doc). Acesso em: 05 ago. 2007.

DIAS, Jorge de Figueiredo. *Criminologia: o homem delinqüente e a sociedade criminógena*. Coimbra: Coimbra, 1992.

DURKHEIM, Émile. *As regras do método sociológico*. São Paulo: Abril, 1978. (Pensadores)

\_\_\_\_\_. *Da divisão do trabalho social*. São Paulo: Martins Fontes, 1995.

\_\_\_\_\_. *O suicídio: estudo de sociologia*. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

DUVEEN, Gerard. O poder das idéias. In: MOSCOVICI, Serge. *Representações sociais*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2005.

EDMUNDO, Oliveira. *As vertentes da criminologia crítica*. Disponível em: [www.ufpa.br/posdireito/caderno3texto2\\_c3.html](http://www.ufpa.br/posdireito/caderno3texto2_c3.html).

ELIAS, Norbert & John L. Scotson. *Os estabelecidos e os outsiders*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2000.

EUFRÁSIO, Mário A. *Estrutura urbana e ecologia humana: a escola sociológica de Chicago (1915-1940)*. São Paulo: Curso de Pós-Graduação em Sociologia – USP, 1999.

FEDOZZI, Luciano. *Observando o Orçamento Participativo em Porto Alegre: perfil social e associativo, avaliação e expectativas*. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2007.

\_\_\_\_\_. *Orçamento participativo: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre*. 3 ed. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2001.

FESTINGER, Leon. *Los métodos de investigación en las ciencias sociales*. Buenos Aires: Paidós, 1953.

FOUCAULT, Michel. *Um diálogo sobre os prazeres do sexo: Nietzsche, Freud e Marx*. São Paulo: Landy, 2000.

FREIRE, Paulo. *Pedagogia do oprimido*. 41 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2005.

GASKELL, George. Entrevistas individuais e grupais. In: BAUER, Martin W.; GASKELL, George. *Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático*. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2002.

GIDDENS, Antony. *Sociologia*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2004.

\_\_\_\_\_. *Sociología*. Madrid: Alianza Editorial, 1994.

GODESTEIN, Herman. *Problem-oriented policing*. New York: MacGraw-Hill, 1990.

GOMES, Luiz Flávio. Assassinos em série de mendigos: tolerância zero ou crimes do ódio? Disponível em: <http://www.ief.com.br/webs/IELFNova/artigos>. São Paulo. Acesso em: 30

ago. 2004.

GUARESCHI, Pedrinho; JOVCHELOVITCH, Sandra (Orgs.). *Textos em representações sociais*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1995.

HOBBS, Thomas. *Leviatã ou matéria, forma e poder de um estado eclesiástico e civil*. São Paulo: Martin Claret, 2006.

HOROCHOVSKI, Marisete Teresinha H. Representações sociais: delineamentos de uma categoria analítica. *Revista Eletrônica dos Pós-graduandos em Sociologia Política da UFSC*, v. 2, n. 1, jan./jun., 2004.

JOVCHELOVITCH, Sandra; BAUER, Martin. Entrevista Narrativa. In: BAUER, Martin W.; GASKELL, George. *Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático*. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2002.

\_\_\_\_\_. *Representações sociais e esfera pública*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.

KAHN, Túlio. Indicadores em prevenção municipal de criminalidade. In: SENTO-SÉ, João Trajano (Org.). *Prevenção da violência, o papel das cidades*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

MAQUIAVEL, Nicolau. *O príncipe*. São Paulo: Círculo do Livro, 1981.

MARSHALL, T. H. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro, Zahar: 1967.

MILGRAM, S. Cities as social representations. In: FARR, Robert; MOSCOVICI, S. *Social representation*. Cambridge: Cambridge University Press, 1984.

MESQUITA, Zilá Pedroso. Lugar e imagem: desvelando significados. *Estudos históricos*. Rio de Janeiro, n. 34, jul./dez. 2004.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. O conceito de representações sociais dentro da sociologia clássica. In: GUARESCHI, Pedrinho; JOVCHELOVITCH, Sandra (Orgs.). *Textos em representações sociais*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1995.

MOSCOVICI, Serge. *Representações sociais*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2005.



NETO, Paulo Mesquita. *Policciamento comunitário: a experiência em SP*. Disponível em: [www.dhnet.org.br/direitos/militantes/paulomesquita/paulo\\_mesquita/index.html](http://www.dhnet.org.br/direitos/militantes/paulomesquita/paulo_mesquita/index.html). 2006.

NETO, Theodomiros Dias. Em busca de um conceito de nova “Nova Prevenção”. *Revista Eletrônica de Ciências Jurídicas*. RECJ-03, jan./2006.

\_\_\_\_\_. *Policciamento comunitário e controle sobre a polícia*. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2003.

\_\_\_\_\_. *Segurança urbana. O modelo de nova prevenção*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

OLIVEIRA, Roberto Cardoso. *Caminhos da identidade: ensaios sobre etnicidade e multiculturalismo*. São Paulo: Unesp; Brasília: Paralelo 15, 2006.

PASTANA, Débora Regina. *Cultura do medo: reflexões sobre violência criminal, controle social e cidadania no Brasil*. São Paulo: IBCCRIM, 2003.

PERES, Maria Fernanda Tourinho; CÁRDIA, Nancy; SANTOS, Patrícia Carla dos. *Homicídios de crianças e jovens no Brasil: 1980-2002*. São Paulo: NEV/USP, 2006.

PEGORARO, Juan S. *Las políticas de seguridad y la participación comunitaria en el marco de la violencia social*. Violencia, Sociedad y Justicia en América Latina. Buenos Aires: Clacso, 2002.

PROGRAMA VIZINHANÇA SEGURA. Secretaria de Direitos Humanos e Segurança Urbana. Prefeitura Municipal de Porto Alegre. Secretário Kevin Krieger, gestão 2005-2008.

PUTNAM, Robert. *Comunidade e democracia – a experiência da Itália Moderna*. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1993/96.

REALE JÚNIOR, Miguel. Insegurança e tolerância zero. *Revista de Estudos Criminais*, n.9, p.66-70, 2003.

RENNÓ, Lucio R., Estruturas de oportunidade política e engajamento em organizações da sociedade civil: um estudo comparado sobre a América Latina. *Revista Sociologia Política*, Curitiba, n. 21, p. 71-82, nov. 2003.

ROLIM, Marcos. *A síndrome da rainha vermelha: policiamento e segurança pública no século XXI*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar; Oxford, Inglaterra: University of Oxford, 2006.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. *O Contrato social: princípios do direito político*. São Paulo: Martins Fontes, 2001.

SEN, Amartya. *Desigualdade reexaminada*. Rio de Janeiro: Record, 2001.

SENTO-SÉ, João Trajano. Carta sobre a tolerância zero. *UERJ em questão*, ano VIII, n.81, abril/maio/junho, 2003.

SOARES, Luiz Eduardo. Afinal, de que estamos falando? Sobre o conceito de segurança. In: SENTO-SÉ, João Trajano (Org.). *Prevenção da violência, o papel das cidades*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

\_\_\_\_\_. *Legalidade libertária*. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2006.

\_\_\_\_\_. O enigma de Nova York. In: OLIVEIRA, Nilson Vieira Oliveira (Org.). *Insegurança pública, reflexões sobre a criminalidade e a violência urbana*. São Paulo: Nova Alexandria, 2002.

\_\_\_\_\_; Miriam Guindani. Porto Alegre: relato de uma experiência. In: SENTO-SÉ, João Trajano (Org.). *Prevenção da violência, o papel das cidades*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

\_\_\_\_\_. *Violência e política no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1996.

TARROW, Sidney. *Power in movement: social movements, collective action and politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1994.

TAYLOR, Ian; WALTON, Paul; YOUNG, Jock. *La nueva criminología: contribución a una teoría social de la conducta desviada*. Buenos Aires: Amorrortu editores, 1990.

TRASSO, Maria de Lourdes, *Revista Carta Capital*, n. 424, p.16, 20 dez. 2006.

VELHO, Gilberto. O estudo do comportamento desviante: a contribuição da antropologia social. In: VELHO, Gilberto (Org.). *Desvio e divergência: uma crítica da patologia social*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1985.

WACQUANT, Loic J. D. *As prisões da miséria*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

\_\_\_\_\_. *Dissecando a "tolerância zero"*. Le Monde Diplomatique. Disponível em: <http://www.diplo.com.br>. Edição brasileira ano 3 número 29, junho, 2002.

WASELFISZ, Julio Jacobo (Coord.). *Juventude, violência e cidadania: os jovens de Brasília*. São Paulo: Cortez Editora; Brasília: UNESCO, 1998.

\_\_\_\_\_. *Mapa da violência 2006: os jovens do Brasil*. Brasília: Organização dos Estados Ibero-Americanos para a Educação, a Ciência e a Cultura, 2006.

WEBER, Max. *Ciência e política: duas vocações*. Brasília: UNB, 1983.

\_\_\_\_\_. *A objetividade do conhecimento nas ciências sociais*. São Paulo: Ática, 2006.

\_\_\_\_\_. *Conceitos básicos de sociologia*. São Paulo: Moraes, 1989.

\_\_\_\_\_. *El origen del Estado racional e El Estado racional como asociación de dominio institucional con el monopolio del poder legítimo*. *Economia Y Sociedad*, v. II. México: Fondo de Cultura Económica, 1944.

\_\_\_\_\_. *Ensaio de sociologia e outros escritos*. São Paulo: Abril Cultural, 1985. (Coleção Os Pensadores).

\_\_\_\_\_. *Metodologia das ciências sociais*. São Paulo: Cortez; Campinas, Unicamp, 1993.

YOUNG, Íris Marion. *Representação política, identidade e minorias*. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n67/a06n67.pdf> Lua Nova, São Paulo, 67: 263-269, 2006.

YONG, Jock. *A sociedade excludente: exclusão social, criminalidade e diferença na modernidade recente*. Rio de Janeiro: Instituto Carioca de Criminologia: Revan, 2002.

ZALUAR, Alba. *Cidadãos não vão ao Paraíso*. São Paulo: Ed. da Unicamp, 1994.

**ANEXO A – Lei Complementar nº. 487, de 14 de janeiro de 2003**

LEI COMPLEMENTAR Nº 487, de 14 de janeiro de 2003.

Cria o Conselho Municipal de Justiça e Segurança, os Fóruns Municipais Regionais de Justiça e Segurança e os Conselhos Comunitários de Justiça e Segurança

O PREFEITO MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE.

Faço saber que a Câmara Municipal aprovou e eu sanciono a seguinte Lei Complementar:

**Art. 1º** Fica o Executivo Municipal autorizado a criar o Conselho Municipal de Justiça e Segurança, os Fóruns Municipais Regionais de Justiça e Segurança e os Conselhos Comunitários de Justiça e Segurança, visando disciplinar e organizar a participação da sociedade para o efetivo controle social dos serviços de segurança pública.

**Art. 2º** Os Conselhos Comunitários de Justiça e Segurança (CCJS) serão entidades criadas nos bairros e vilas da Cidade de Porto Alegre, objetivando a participação direta dos cidadãos nas questões que envolvem a segurança social e os serviços de segurança pública prestados à comunidade em que residem.

**Art. 3º** Os Conselhos Comunitários de Justiça e Segurança terão como atribuição:

I - sugerir e apontar as prioridades na área de segurança pública no âmbito do Município;

II - elaborar diretrizes para a execução de uma política municipal de segurança pública;

III - acompanhar, controlar, orientar e fiscalizar os serviços de segurança pública e privada prestados à população, zelando pelo respeito aos direitos humanos e pela eficiência dos serviços na proteção do cidadão;

IV - garantir o permanente relacionamento da comunidade com as forças policiais que atuam no Município, desenvolvendo campanhas educativas, culturais e de lazer, que possibilitem o estreitamento de laços e estimulem a mútua cooperação;

V - sugerir estratégias para atuação da Guarda Municipal e do serviço de fiscalização de trânsito;

VI - manter cadastro atualizado que possibilite traçar um perfil da respectiva localidade e dos índices de violência e criminalidade;

VII - sugerir critérios para celebração de convênios entre o Poder Público Municipal e entidades e/ou empresas privadas, objetivando a implementação de uma política municipal de segurança pública, visando à redução dos índices de criminalidade no espírito da responsabilidade e do controle social;

VIII - propor critérios para a programação e para as execuções financeiras e orçamentárias, acompanhando a movimentação e o destino dos recursos em audiências públicas promovidas pelo Poder Público, nos termos do § 4º do art. 9º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000;

IX - envolver autoridades e comunidade na discussão de alternativas preventivas na área da segurança pública;

X - debater assuntos relacionados à segurança pública, manutenção e valorização da vida e combate à violência;

XI - propor alternativas de proteção às pessoas ameaçadas;

XII - realizar visitas periódicas aos órgãos responsáveis pela segurança pública no Município, bem como às instituições de detenção;

XIII - organizar, apoiar e estimular cursos e atividades culturais e de lazer relacionados à segurança pública, ao combate à violência, à valorização da vida e ao desenvolvimento da cidadania e dos direitos humanos;

XIV - solicitar e acompanhar, periodicamente, as informações e notícias em relação aos órgãos responsáveis pela segurança pública que atuam no Município, com base no controle social;

XV – ajudar a dirimir os conflitos existentes entre os moradores da localidade;

XVI - elaborar e aprovar o seu Estatuto.

#### **Art.4ºVETADO**

**Art. 5º** Os Fóruns Municipais Regionais de Justiça e Segurança terão suas atribuições delegadas pelo Conselho Municipal de Justiça e Segurança, além de aprimorar as relações entre o Município e as comunidades dos bairros e vilas organizados em Conselhos Comunitários de Justiça e Segurança.

**Art. 6º** O Conselho Municipal de Justiça e Segurança tem como atribuição:

I - sistematizar e encaminhar as demandas da população junto aos órgãos que compõem o sistema de Segurança Pública do Estado, através da Secretaria de Justiça e Segurança e do Conselho Estadual da Justiça e da Segurança;

II - encaminhar junto ao Município as demandas relacionadas às políticas públicas de sua competência.

#### **Art.7ºVETADO**

**Art. 8º** Os representantes regionais indicados pelos Fóruns Municipais Regionais terão direito a voz e voto junto ao Conselho Municipal de Justiça e Segurança.

**Art. 9º** Cabe ao Município a regulamentação desta Lei Complementar.

**Art. 10.** Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.

**Art. 11.** Revoga-se a Lei Complementar nº 454, de 10 de agosto de 2000.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE, 14 de janeiro de 2003.

*João Verle,  
Prefeito.*

Registre-se e publique-se.

*Gerson Almeida,  
Secretário do Governo Municipal.*

**ANEXO B – DECRETO N.º 14.487, de 04 de março de 2004**



DECRETO Nº 14.487, de 04 de março de 2004.

Regulamenta a Lei Complementar Municipal nº 487, de 14 de janeiro de 2003, dispondo sobre a estrutura, a organização e o funcionamento do Conselho Municipal de Justiça e Segurança, dos Fóruns Regionais de Justiça e Segurança, dos Conselhos Comunitários de Justiça e Segurança e dá outras providências.

O PREFEITO MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE, no uso das atribuições que lhe confere o art. 94, II, da Lei Orgânica do Município de Porto Alegre e de conformidade com o disposto no art. 9º da Lei Complementar nº 487 de 14 de janeiro de 2003,

**DECRETA:**

**Art. 1º** Ficam criados o Conselho Municipal de Justiça e Segurança (CMJS), os Fóruns Regionais de Justiça e Segurança e os Conselhos Comunitários de Justiça e Segurança, com a estrutura, organização e funcionamento que lhes der este decreto, observadas as disposições da Lei Complementar nº 487, de 14 de janeiro de 2003, como espaços de participação comunitária e de integração governamental, considerando todas as esferas dos poderes públicos, cujas decisões ficam sujeitas à homologação do chefe do Executivo Municipal, na busca de formas alternativas e cidadãs de desenvolver soluções para a segurança urbana.

**Art. 2º** As atribuições do Conselho Municipal de Justiça e Segurança (CMJS) são as indicadas no artigo 6º da Lei Complementar Municipal nº 487 de 14 de janeiro de 2003, e terá a seguinte composição, com mandatos bianuais e não remunerados:

I – um representante da comunidade de cada Fórum Regional de Justiça e Segurança;

II – um representante de cada órgão público que integra os Fóruns Regionais de Justiça e Segurança;

III – um representante do Instituto Geral de Perícias (IGP);

IV – um representante da Superintendência de Serviços Penitenciários (SUSEPE);

V – um representante da Defensoria Pública;

VI – um representante da Câmara de Vereadores;

VII – um representante da União das Associações de Moradores de Porto Alegre (UAMPA);

IX – um representante da Ordem dos Advogados do Rio Grande do Sul (OAB/RS);

X – um representante da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS);

XI – um representante da Polícia Federal;

XII – um representante da Associação Riograndense de Imprensa (ARI);

XIII – um representante da Secretaria Municipal da Educação (SMED);

XIV – um representante da Secretaria de Educação do Estado do Rio Grande do Sul (SEC/RS);

XV – um representante da Central de Movimentos Populares;

XVI – um representante do Grupo de Diálogo Inter-religioso.

**Art. 3º** Para o exercício de suas atribuições o Conselho Municipal de Justiça e Segurança adotará os seguintes procedimentos:

I – estimular a articulação dos organismos judiciais, policiais, sociais e comunitários no desenvolvimento das atividades de segurança pública no município;

II – representar um espaço permanente de debate, entre os órgãos públicos e a comunidade;

III – diagnosticar e avaliar as ações referentes à segurança pública no município;

IV – estabelecer canais de comunicação com os órgãos públicos para demandar serviços e providências.

**Art. 4º** Em cada Região do Orçamento Participativo fica criado um Fórum Regional de Justiça e Segurança, com as atribuições discriminadas no artigo 5º da Lei Complementar nº 487 de 14 de janeiro de 2003 e terão a seguinte composição, com renovação de mandato bianual e não remunerado:

I – dois representantes da Brigada Militar, um da atividade de policiamento e outro de bombeiro;

II – um representante da Polícia Civil;

III – um representante do Ministério Público Estadual;

IV – um representante do Poder Judiciário Estadual;

V – um representante do Conselho Tutelar;

VI – dois representantes da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Segurança Urbana (SMDHSU), sendo um da Guarda Municipal;

VII – um representante da Fundação de Assistência Sócio-Educativa (FASE);

VIII – um representante da Fundação de Assistência Social e Cidadania (FASC) que participe do Programa Educacional de Medidas Sócio-Educativas (PEMSE) da região;

IX – treze representantes das regiões, de comunidades, entidades, movimentos sociais e/ou dos Conselhos Comunitários de Segurança Urbana.  
X – um representante da Empresa Porto-alegrense de Transporte e Circulação (EPTC);

XI – um representante das escolas da região;

§ 1º Os representantes das comunidades, de que trata o inciso IX deste artigo, serão eleitos em plenária pública regional convocada para este fim, e deverão indicar, entre os treze eleitos, um para representar o Fórum junto ao Conselho Municipal de Justiça e Segurança.

§ 2º Para o exercício de suas atribuições os Fóruns Regionais de Justiça e Segurança adotarão os seguintes procedimentos:

I – estudar e debater a temática da segurança pública e da violência na sua região;

II – elaborar registros estatísticos espaciais da sua região, além de índices de violência e criminalidade, realizando as necessárias análises;

III – realizar eventos e reuniões de trabalho com os órgãos públicos e comunitários; que, entre outras ações, realizem a reflexão de temas significativos e possibilitem a elaboração de planos de atividades conjuntos.

IV – desenvolver ações para estreitar o relacionamento entre os diversos segmentos da comunidade e os organismos públicos;

V – criar espaços de manifestação dos cidadãos, das comunidades e dos segmentos sociais da região;

VI – propor programas de prevenção à violência e à criminalidade;

VII – contatar as autoridades públicas regionais para o encaminhamento de demandas, sugestões e denúncias das comunidades ;

VIII – estudar os programas veiculados na mídia, que dão destaque à violência;

**Art. 5º** Os Conselhos Comunitários de Justiça e Segurança (CCJS) são entidades criadas nos bairros e vilas da cidade de Porto Alegre, por iniciativa de seus moradores, objetivando a participação direta dos cidadãos nas questões que envolvem a segurança social e os serviços de segurança pública prestados na comunidade em que residem, com as atribuições descritas no artigo 3º da Lei Complementar Municipal nº 487 de 14 de fevereiro de 2003.

**Art. 6º** Os Conselhos Comunitários serão compostos pelos cidadãos voluntários da respectiva comunidade.

§ 1º Os organismos públicos e não governamentais integrantes do Conselho Municipal participarão dos Conselhos Comunitários por iniciativa própria a partir de demandas específicas ou, então, a partir de solicitação do próprio Conselho Comunitário.

§ 2º Os Fóruns Regionais de Justiça e Segurança estimularão, em sua região, a criação dos Conselhos Comunitários de Justiça e Segurança (CCJS), com o objetivo de ampliar o debate local, articular as ações dos órgãos integrantes do Sistema e aprimorar as relações dos organismos públicos com as respectivas comunidades.

§ 3º Os Conselhos Comunitários de Justiça e de Segurança deverão cientificar sua constituição ao respectivo Fórum Regional de Justiça e Segurança, de acordo com as normas a serem estabelecidas em regimento interno.

**Art. 7º** O Conselho Municipal de Justiça e Segurança (CMJS) reunir-se-á no mínimo uma vez por mês, em caráter ordinário, ficando a realização de sessões extraordinárias estabelecidas ou definidas em função da ocorrência de fatos novos, por convocação da Coordenação, ou por manifestação da maioria absoluta de seus membros.

**Art. 8º** O Conselho Municipal e cada Fórum Regional deverão eleger suas Mesas Diretoras, que terão a incumbência de dirigir as atividades, por decisão de maioria absoluta de seus membros.

Parágrafo único. A mesa diretora será composta por um coordenador, um coordenador substituto, um secretário titular e um suplente.

**Art. 9º** A revogabilidade do mandato dos conselheiros e integrantes dos Fóruns Regionais, assim como as demais normas de funcionamento destas duas instâncias, serão definidas através de Regimento Interno, a ser elaborado pelo Conselho Municipal de Justiça e Segurança (CMJS).

**Art. 10** As decisões do Conselho Municipal de Justiça e Segurança (CMJS) serão dadas sob a forma de pareceres, moções e resoluções.

**Art. 11** A adesão das entidades, instituições e organismos públicos não vinculados ao município será voluntária e respeitará suas legislações específicas.

**Art. 12** As diretrizes do Conselho Municipal e dos Fóruns Regionais considerarão as resoluções das Conferências Municipais de Segurança Urbana.

**Art. 13** Após a sua instalação os Conselheiros do Conselho Municipal de Justiça e Segurança terão 60 dias para elaborar o Regimento Interno, que deverá ser aprovado pela maioria absoluta de seus membros.

**Art. 14** A eleição dos integrantes da comunidade e a indicação dos representantes dos órgãos públicos para os fóruns e o conselho deverão ocorrer no segundo semestre dos anos ímpares e a posse no primeiro trimestre dos anos pares.

**Art. 15** O Conselho Municipal e os Fóruns Regionais de Justiça e de Segurança estão vinculados à Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Segurança Urbana para fins de assessoramento técnico e suporte administrativo.

**Art. 16** Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.  
PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE, 04 de março de 2004.

*João Verle,  
Prefeito.*

*Helena Bonumá,  
Secretária Municipal de Direitos Humanos e  
Segurança Urbana.*

Registre-se e publique-se.  
*Gerson Almeida,  
Secretário do Governo Municipal.*

**ANEXO C - DECRETO N° 14.706, de 09 de novembro de 2004**

DECRETO Nº **14.706**, de 09 de novembro de 2004.

Aprova o Regimento Interno do Conselho Municipal de Justiça e Segurança de Porto Alegre.

O PREFEITO MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE, no uso das atribuições que lhe confere o inc. II do art. 94 da Lei Orgânica do Município,

**D E C R E T A:**

Art. 1º Fica aprovado o Regimento Interno do Conselho Municipal de Justiça e Segurança de Porto Alegre, constante no Anexo deste Decreto.

Art. 2º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE, 09 de novembro de 2004.

João Verle,

Prefeito.

Luiz Antônio Guimarães,  
Secretário Municipal de Direitos Humanos  
e Segurança Urbana.

Registre-se e publique-se.

Jorge Branco,  
Secretário do Governo Municipal.

**ANEXO AO DECRETO Nº 14.706**

**CONSELHO MUNICIPAL DE JUSTIÇA E SEGURANÇA**

**REGIMENTO INTERNO**

## CAPÍTULO I

### Finalidades e Competências

Art. 1º O Conselho Municipal de Justiça e Segurança de Porto Alegre (CMJS), criado pela Lei Complementar nº 487, de 14 de janeiro de 2003, e regulamentado pelo Decreto Municipal nº 14.487, de 04 de março de 2004, é um espaço colegiado, permanente, de participação e integração comunitária e governamental, considerando todas as esferas dos poderes públicos.

Art. 2º O CMJS é órgão deliberativo, consultivo e fiscalizador, com caráter propositivo e avaliador das políticas públicas de segurança e de justiça realizadas no âmbito do Município de Porto Alegre, na busca de alternativas para aperfeiçoar a segurança e a prevenção à violência urbana.

Art. 3º As deliberações do CMJS ficam sujeitas à homologação do Chefe do Executivo Municipal, conforme o Decreto Municipal retro mencionado.

Art. 4º É competência do CMJS, em consonância com os preceitos constitucionais e legais vigentes, em especial com a Lei Complementar nº 487, com a Lei Municipal nº 9.056, de 27 de dezembro de 2002 e com o Decreto Municipal nº 14.487, de 04 de março de 2004:

I - estimular a cooperação e o trabalho integrado dos organismos policiais, judiciais, sociais e comunitários no desenvolvimento das atividades de segurança pública no Município;

II - representar um espaço permanente de debate entre os órgãos públicos e a comunidade;

III - diagnosticar e avaliar as ações referentes à segurança pública no Município;

IV - estabelecer canais permanentes de comunicação com os órgãos públicos para demandar serviços e providências;

V - sistematizar e encaminhar as demandas da população junto aos órgãos que compõem o sistema de proteção social e de segurança pública, por meio da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Segurança Urbana (SMDHSU), da Secretaria Estadual da Justiça e da Segurança do Estado do Rio Grande do Sul (SJS) e do Conselho Estadual da Justiça e da Segurança;

VI - encaminhar junto ao Município as demandas relacionadas às políticas públicas de sua competência;

VII - identificar as causas e conseqüências da violência urbana, com vistas a contribuir na formulação da política municipal de segurança pública.

## CAPÍTULO II

### Composição

Art. 5º O CMJS possui a seguinte composição:

I - um representante da comunidade de cada Fórum Regional de Justiça e Segurança. São ao todo dezesseis (das 16 Regiões/OP de Porto Alegre), indicados para esse fim pelas comunidades das Regiões, em plenárias dos fóruns regionais;

II - um representante de cada organismo público que integra os Fóruns Regionais de Justiça e Segurança, a saber: Guarda Municipal e Coordenação de Segurança Urbana da SMDHSU, Empresa Pública de Transporte e Circulação (EPTC), Fundação de Assistência Social e Cidadania (FASC), da Fundação de Assistência Sócio-

Educativa (FASE), Brigada Militar, Corpo de Bombeiros, Polícia Civil, Ministério Público Estadual, Conselho Tutelar e Poder Judiciário Estadual;

- III - um representante do Instituto-Geral de Perícias (IGP);
- IV - um representante da Superintendência dos Serviços Penitenciários (SUSEPE);
- V - um representante da Defensoria Pública;
- VI - um representante da Câmara de Vereadores de Porto Alegre;
- VII - um representante da União das Associações de Moradores de Porto Alegre (UAMPA);
- VIII - um representante da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB/RS);
- IX - um representante do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da UFRGS;
- X - um representante da Polícia Federal;
- XI - um representante da Associação Riograndense de Imprensa (ARI);
- XII - um representante da Secretaria Municipal de Educação;
- XIII - um representante da Secretaria Estadual da Educação do Rio Grande do Sul;
- XIV - um representante da Central de Movimentos Populares;
- XV - um representante do Grupo de Diálogo Inter-religioso e,
- XVI - um representante da Secretaria da Justiça e da Segurança do Estado do Rio Grande do Sul.

§ 1º A composição de órgãos, entidades integrantes e demais representantes foi proposta pelo Executivo Municipal e aprovada pela comunidade em seminários e plenárias em todas as regiões da cidade no ano de 2003.

§ 2º Os conselheiros são nomeados pelo Prefeito Municipal, cumpridos os requisitos legais.

Art. 6º A indicação de representantes por parte dos órgãos públicos não vinculados ao Município e demais entidades será por adesão voluntária, conforme previsto no Decreto Municipal nº 14.487, de 04 de março de 2004, em seu art. 11.

Art. 7º Cada órgão ou entidade integrante do Conselho Municipal deverá indicar um representante titular e um suplente, sendo que também será eleita uma representação de suplentes da comunidade representada pelos dezesseis Fóruns Regionais de Justiça e Segurança.

Parágrafo único. O suplente deverá substituir ao titular quando este estiver ausente, incorporando, nesta ocasião, todos os direitos do titular, inclusive o de votar.

### CAPÍTULO III

#### Atribuições e Deveres do CMJS

Art. 8º São atribuições e deveres do CMJS:

- I - cumprir e fazer cumprir as presentes disposições regimentais;
- II - zelar pela observância das finalidades e competências do CMJS;
- III - prestar contas de suas atividades, anualmente, à comunidade porto-alegrense;
- IV - organizar e convocar a Conferência Municipal de Segurança Urbana, a cada 2 (dois) anos, em conjunto com a Prefeitura de Porto Alegre;
- V - promover a integração com os demais Conselhos Municipais, em especial, o de Direitos Humanos, para qualificar as políticas públicas de prevenção à violência.



VI - designar representação para os Fóruns Regionais de Justiça e Segurança, sempre que solicitado, trabalhando para o seu fortalecimento;

VII - estimular a mobilização e a organização comunitárias, em particular, apoiando a criação dos Conselhos Comunitários de Justiça e Segurança.

## CAPÍTULO IV

### Organização e Funcionamento

Art. 9º O órgão máximo de deliberação do CMJS é a reunião plenária ordinária mensal do Conselho.

Art. 10 O CMJS compõe-se das reuniões plenárias do Conselho, da mesa-diretora dos trabalhos, dos grupos de trabalho e temáticos, transitórios ou permanentes e de uma Secretaria Executiva composta por membro da Coordenação de Segurança Urbana da Prefeitura de Porto Alegre.

Art. 11 O CMJS reunir-se-á, no mínimo, uma vez por mês, em caráter ordinário, ficando a realização das sessões extraordinárias definidas em função da ocorrência de fatos relevantes, por convocação da coordenação da mesa-diretora ou por manifestação da maioria absoluta de seus membros.

Parágrafo único. As reuniões serão públicas, em local de fácil acesso, previamente determinado, com ampla divulgação e fora do horário comercial.

Art. 12 Todas as reuniões são abertas à comunidade, que terá garantido o direito à voz.

Art. 13 As faltas deverão ser comunicadas à mesa-diretora ou à SMDHSU em até 72 (setenta e duas) horas após a realização da reunião.

Art. 14 O quorum de início das reuniões plenárias do CMJS será a metade mais um dos conselheiros. Após quinze minutos, a reunião iniciará com qualquer quorum, mas só poderá encaminhar votações com a presença mínima da metade dos conselheiros.

Parágrafo único. A presença do Conselheiro Suplente, devidamente indicado, justifica a ausência do titular.

Art. 15 As reuniões seguirão a ordem do dia, conforme a seguir:

I - instalação da mesa-diretora dos trabalhos;

II - leitura da ata anterior e aprovação;

III - informes (comunicação dos conselheiros);

IV - apresentação do(s) ponto(s) de pauta da reunião;

V - discussão do(s) ponto(s) de pauta, aprovações e encaminhamentos.

Parágrafo único. Fica assegurado aos Conselheiros o direito de propor assuntos de pauta.

Art. 16 O CMJS deverá eleger uma mesa-diretora que terá a incumbência de dirigir suas atividades, por decisão da maioria absoluta de seus membros.

§ 1º A escolha deverá ocorrer, preferencialmente, na primeira reunião ordinária após a aprovação do Regimento Interno.

§ 2º A mesa-diretora será composta por um coordenador titular, um coordenador substituto, um secretário titular e um suplente.

§ 3º A indicação da coordenação titular do CMJS deverá recair em um representante da comunidade, já titulado como Conselheiro.

§ 4º Todos os membros titulares são candidatos natos, ressalvando-se o disposto no parágrafo anterior.

§ 5º Os Conselheiros candidatos deverão apresentar-se, com tempo estipulado para este fim, na reunião anterior à designada para a escolha, admitindo-se a apresentação de chapas.

§ 6º A votação será aberta, exceto se houver solicitação de votação secreta até a reunião plenária anterior designada para a escolha. No caso de votação secreta, haverá necessidade de ser indicada uma Comissão Eleitoral composta por 03 (três) membros Conselheiros, sendo um o Presidente:

I - o plenário do CMJS apreciará a solicitação de votação secreta por maioria absoluta de seus membros, até a reunião plenária anterior designada para a escolha;

II - as votações se darão na ordem das nomeações publicadas no Diário Oficial;

III - o voto secreto será apostado em cédula criada pelo CMJS com os nomes dos candidatos previamente impressos e local para marcação da escolha;

IV - Só serão válidos um voto para cada cargo da mesa-diretora, anulando-se os votos em mais de um candidato;

V - a assinatura da ata de votação ocorrerá no momento do recebimento da cédula que, antes da entrega, será rubricada por todos os integrantes da Comissão Eleitoral;

VI - a cédula com os votos será colocada no interior de um envelope branco, sem marcas impressas, rubricado pelo Presidente da Comissão, e depositada em urna lacrada no momento do início da votação;

VII - é vedado o voto por procuração.

§ 7º Em caso de empate, será feita nova votação entre os candidatos empatados.

§ 8º A fiscalização da eleição será exercida por todos os membros do CMJS.

§ 9º O mandato da mesa-diretora será de 1 (um) ano, admitindo-se uma recondução por igual período.

Art. 17 São atribuições da mesa-diretora, além da já mencionada no “caput” do artigo anterior:

I - promover o cumprimento deste Regimento Interno pelos integrantes do CMJS;

II - possibilitar, com o apoio da SMDHSU, o acolhimento de sugestões e reivindicações de entidades e da comunidade.

Art. 18 São atribuições do Coordenador Titular:

I - coordenar as reuniões do CMJS;

II - formalizar, com o apoio da SMDHSU, grupos de trabalho ou temáticos, transitórios ou permanentes.

Art. 19 São atribuições do Coordenador Substituto:

I - realizar as atribuições do Coordenador Titular na ausência deste;

II - apoiar ao Coordenador Titular na condução dos trabalhos do CMJS.

Art. 20 São atribuições do Secretário titular:

I - secretariar a mesa-diretora e colaborar com os demais membros do CMJS em todos os assuntos, conforme solicitação, inclusive em atividades fora das reuniões plenárias;

II - acompanhar o andamento dos grupos de trabalho e temáticos permanentes e transitórios formados pelo CMJS;

III - responder e supervisionar a elaboração das atas das reuniões, organização e guarda dos documentos.

Art. 21 São atribuições do Secretário Suplente:

I - substituir ao Secretário Titular na ausência deste;

II - apoiar a mesa-diretora nos trabalhos do CMJS.

Art. 22 São atribuições da Secretaria Executiva:

I - providenciar a remessa das atas das reuniões a todos os membros, com o apoio da SMDHSU;

II - colaborar, com o apoio da PMPA, em especial da SMDHSU, na convocação e na divulgação das reuniões e dos eventos do CMJS;

III - zelar pelo bom andamento e cumprimento das resoluções das reuniões do CMJS;

IV - apoiar à mesa-diretora na elaboração das atas das reuniões plenárias do CMJS;

V - encaminhar ofícios e resoluções do CMJS;

VI - organizar e guardar os documentos do CMJS;

VII - convocar os Conselheiros do CMJS;

VIII - encaminhar as correspondências recebidas;

IX - encaminhar as deliberações do CMJS para publicação.

Art. 23 O mandato de Conselheiro é bienal, a partir da reunião de posse de seus integrantes, e não será remunerado.

Art. 24 O mandato de conselheiro, assim como de qualquer representante da mesa-diretora do CMJS, será revogável com base nos seguintes critérios:

I - infringência a este Regimento Interno;

II - não comparecimento a 02 (duas) reuniões consecutivas ou a 04 (quatro) intercaladas, em um período de um ano, sem justificativa;

III - conduta incompatível com o decoro, urbanidade e a relevância da função.

§ 1º No caso de representante de órgão público ou entidade, o Conselheiro, ou membro da mesa diretora, objeto de processo de revogabilidade de mandato terá direito a apresentar, em até 30 (trinta) dias, por escrito, a fundamentação da defesa à mesa-diretora, que deverá submeter o assunto à plenária, sendo que a decisão final será por votação de 2/3 (dois terços) dos Conselheiros, dando pleno conhecimento, em todas as fases do processo, ao Conselheiro e aos responsáveis por sua indicação.

§ 2º No caso de representante dos Fóruns Regionais de Justiça e Segurança, a deliberação deverá contemplar aqueles organismos, com os mesmos critérios e prazos acima estabelecidos.

Art. 25 Em caso de vacância de Conselheiro Titular assume a titularidade o Conselheiro Suplente. Ocorrendo a vacância do Conselheiro Suplente, sua substituição será feita exclusivamente para complementar o período do mandato.

Art. 26 As decisões do CMJS serão dadas e registradas sob a forma de pareceres, resoluções, moções, sempre consignadas em ata, que poderão expressar também os votos divergentes, desde que solicitados pelos membros que o proferiram e entregues por escrito até o término da reunião.

Art. 27 A eleição dos integrantes da comunidade e a indicação dos representantes dos órgãos públicos e entidades para o CMJS, sempre que possível, deverão ocorrer no segundo semestre dos anos ímpares e a posse no primeiro trimestre dos anos pares.

Art. 28 O CMJS está vinculado a SMDHSU para fins de assessoramento técnico e suporte administrativo.

Art. 29 As diretrizes do CMJS considerarão as resoluções definidas pela Conferência Municipal de Segurança Urbana.

#### Disposições finais e transitórias

Art. 30 Para mudança deste Regimento deverá ser convocada uma reunião, com 30 (trinta) dias de antecedência.

§ 1º Este Regimento Interno poderá sofrer alterações desde que estas sejam aprovadas por 2/3 (dois terços) dos Conselheiros membros.

§ 2º Os casos omissos, neste Regimento Interno, deverão ser objeto de deliberação pelo Colegiado do CMJS.